

Cien días⁹⁴

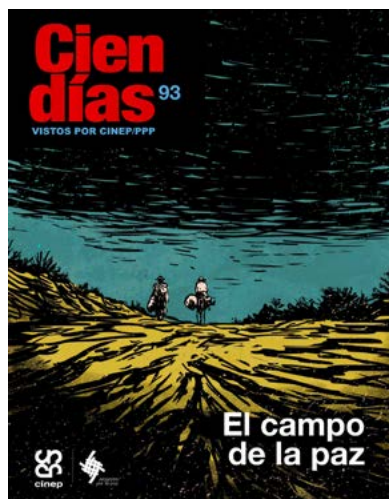
VISTOS POR CINEP/PPP

Quo vadis?

A propósito de los primeros
cien días del gobierno de Duque.



Ediciones anteriores



Contenido

Editorial

Quo vadis? 3
Por: John Jairo Montoya, S.J.

Política

Los comienzos del gobierno Duque. Realideramiento ideológico y recomposición del mundo político 5
Por: Fernán E. González González, S.J.

Implementación

Vientos de retroceso en la implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP 11
Por: Francisco Taborda Ocampo

¿Cuál será el ritmo de la implementación del acuerdo de paz en el nuevo gobierno? 18
Por: Clara Ramírez G. y Consuelo Corredor Martínez

Paz

Dicotomías peligrosas: Comentarios sobre la persecución al crimen y la solución política al conflicto con el ELN 24
Por: Camila Carvajal Oquendo

Movimientos sociales

“La palabra dicha no vuelve atrás”, Horacio ... 29
Por: Ana María Restrepo Rodríguez y Martha Cecilia García

Protesta social y participación política: los riesgos de la incompreensión 38
Por: Carolina Cepeda Másmela

Economía

Duque no corrige el daño estructural de la economía 43
Por: Jorge Iván González

Justicia

Reforma a la Justicia. Tensiones políticas en juego 46
Por: John Jairo Montoya, S.J.

Regiones

PDET del sur del Tolima: Incertidumbre, objetivos ambiciosos en contextos adversos y discontinuidad 50
Por: Luis Enrique Galeano y Silvia Pabón

Tumaco, de paraíso a infierno 55
Por: Alejandro Angulo, S.J. y Daniela López

Internacional

La política exterior de Iván Duque en cien días de gobierno 60
Por: Martha Lucía Márquez Restrepo

Dirección

Alejandro Angulo Novoa, S.J.

Edición

John Jairo Montoya, S.J.

Coordinación editorial

Mónica Osorio Aguiar

Comité Editorial

Luis Guillermo Guerrero Guevara
Marco Fidel Vargas
Fernando Sarmiento
Martha Cecilia García
Fernán González, S.J.
John Montoya, S.J.
Mónica Osorio Aguiar

Colaboran en este número

John Jairo Montoya, S.J.
Fernán E. González González, S.J.
Francisco Taborda Ocampo
Clara Ramírez G.
Consuelo Corredor Martínez
Camila Carvajal Oquendo
Martha Cecilia García
Ana María Restrepo Rodríguez
Carolina Cepeda Másmela
Jorge Iván González
Silvia Pabón
Luis Enrique Galeano
Daniela López
Alejandro Angulo, S.J.
Martha Lucía Márquez Restrepo

Edición fotográfica

Mónica Osorio Aguiar

Ilustración de portada

Juan Cáceres

Diagramación

indesigncolombia.com

Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP)

Carrera 5 No. 33B-02

Tel: 2456181

www.cinep.org.co

comunicaciones@cinpep.org.co

Bogotá D.C., Colombia

Septiembre - Noviembre 2018

ISSN: 0121-3385

Quo Vadis?

Por: John Montoya, S.J.*

¿A dónde va Duque el presidente? En un país en exceso presidencialista como Colombia, el centro de gravedad de la política parece haber cambiado rápidamente de lugar: todo se discute y decide en el Congreso de la República, con aparente independencia del gobierno, el cual interviene con cierto desinterés y cada vez acumula más fracasos en sus iniciativas legislativas. Las explicaciones a este inusual cambio de escenario varían dependiendo del ángulo desde donde se le mire. El Presidente sostiene que quiere superar la tradicional relación gobierno-legislativo mediada por las prebendas y el pago de favores con cargo al erario público, es decir, la ‘mermelada’; sectores políticos de la oposición sostienen que tal intención de Duque es estrategia del Centro Democrático para satisfacer las demandas de las diversas facciones de su fragmentado grupo político y de paso mostrar que él no es un títere del jefe

de su partido. La Vicepresidenta ha explicado esta relación diciendo que una cosa es el gobierno y otra cosa es su partido. La distancia entre el gobierno y su bancada del Centro Democrático en el Congreso es tan significativa que difícilmente podría pensarse que es el mismo partido del presidente.

A Duque se le abona su carácter no conflictivo y conciliador. No obstante, ha tenido serias dificultades para establecer un diálogo adecuado entre su tendencia “tecnócrata” –evidente en su discurso y la conformación de su

“A Duque se le abona su carácter no conflictivo y conciliador. No obstante, ha tenido serias dificultades para establecer un diálogo adecuado entre su tendencia “tecnócrata” y la política que se mueve en el Congreso

gabinete– y la política que se mueve en el Congreso, incluyendo la de su propio partido. Su debilidad consiste precisamente en que no cuenta con una polea de transmisión efectiva entre su gobierno de tecnócratas con el mundo político que se expresa en el Congreso, en donde no tiene una holgada mayoría. Su jefe, el mismo del Centro Democrático, de poco le ha servido de bisagra en el Congreso, pues polariza y tiene una agenda ambigua. Con el otro mundo político, el de la opinión pública expresado por la gente común, la conexión del Presidente es precaria, y con los movimientos y organizaciones sociales, la relación es tensa. Esto explicaría la reciente caída de su popularidad al 27 por ciento.

En medio de este panorama, la transición después de la firma de los acuerdos de paz será, sin duda, más larga, dispendiosa e incierta. Después del plebiscito por la paz de 2016 y el triunfo de Duque y su partido, una vez más se hace evidente el disenso en el país sobre la salida negociada al conflicto



armado. Con un marcado acento en la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP y el retorno a políticas anti-drogas probadamente fracasadas, la implementación de los acuerdos va a marchas forzadas. El Sistema de Justicia Transicional, principalmente la Justicia Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición han sido blanco de ataques de deslegitimación por parte del partido de gobierno, principalmente. De otro lado, la premisa “el que la hace la paga” con la que este gobierno resume la seguridad ciudadana y la legalidad, hace difícil cualquier intento de negociación de paz con los ‘elenos’, a quienes se les ve como simples criminales y se les niega su larga historia de proyecto político y social con fuerte raigambre popular en algunas regiones del país.

¿Para dónde va Duque? En el informe “Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y El Caribe (1990-2017)” publicado por Oxfam este año, se señala que la pobreza latinoamericana se

“Así, poco a poco el Estado y lo público se han puesto al servicio de la minoría privilegiada. Por esta vía se ha colonizado el mundo de la política y se han estigmatizado las luchas sociales. Por ese camino parece estar transitando Duque en sus primeros meses de gobierno.”

debe a los altos índices de desigualdad y a que las medidas fiscales para reducirla no son tomadas por los gobiernos para el bienestar de las mayorías sino para una élite que busca imponer sus privilegios económicos. Con base en el estudio de trece países de la región, la investigación demuestra cómo gremios económicos promovieron estrategias de impuestos y de gasto público en detrimento de las mayorías, especialmente de los más pobres y la clase media. De este modo, la política fiscal, principal instrumento que tiene un Estado para

disminuir la brecha entre ricos y pobres, es puesta al servicio de los primeros. Y se hace imponiendo más carga al consumo y a los servicios, especialmente aquellos de primera necesidad, mientras el impuesto a la renta, a las tierras y a los negocios –que requieren grandes inversiones– resultan los principales beneficiarios del sistema fiscal. Esto se debe en gran medida a dos tácticas que ha puesto en práctica el empresariado: el uso de la puerta giratoria (personas del sector privado que ingresan al público y viceversa) y el lobby feroz con los gobiernos. Otras estrategias han sido financiamiento de campañas políticas, pago de sobornos y campañas mediáticas que favorecen los intereses de unos pocos. Así, poco a poco el Estado y lo público se han puesto al servicio de la minoría privilegiada. Por esta vía se ha colonizado el mundo de la política y se han estigmatizado las luchas sociales. Por ese camino parece estar transitando Duque en sus primeros meses de gobierno.

*** John Montoya, S.J.**

Investigador del Cinep/Programa por la Paz.
Equipo de Derechos Humanos.

Cien días
VISTOS POR CINEP/PPP

Suscríbase

Suscríbase GRATIS a Cien días vistos por CINEP/PPP y reciba la revista en su correo electrónico.

Formulario de inscripción revista Cien Días

- Nombres y apellidos*

- Correo electrónico*

*Campos obligatorios

Enviar

Los comienzos del gobierno Duque

Realinderamiento ideológico y recomposición del mundo político

El momento político actual representa una ruptura sin precedentes con respecto a la tradicional historia política del país. La recomposición y fragmentación políticas, junto con el realinderamiento ideológico de la población colombiana frente a la paz de Santos, enmarcan el inicio del gobierno de Duque.

Por: Fernán E. González González, S.J. *

Los comienzos del gobierno de Iván Duque evidencian la combinación de tensiones de corta duración, centradas en las dificultades del gobierno de Santos y su propuesta de paz, con problemas de mediana y larga duración: los primeros tienen que ver con las diferencias en torno al origen y naturaleza del conflicto armado reciente y los segundos, con la crisis gradual de representación de los partidos tradicionales.

En los tres tipos de tensiones planteadas aparecen como factores detonantes los cambios políticos producidos por la emergencia política de Álvaro Uribe Vélez, que significaron un momento culminante en el proceso de ruptura gradual del monopolio bipartidista de la vida política de Colombia en dos aspectos: por una parte, puso fin a la coexistencia, un tanto incómoda y conflictiva, entre varias posiciones y corrientes políticas que habían convivido dentro

del partido liberal; por otra, representó un momento importante en el desdibujamiento gradual de la capacidad de los partidos tradicionales para representar el conjunto de la sociedad colombiana en el nivel nacional.

El regreso de Uribe en la persona del actual presidente Iván Duque representa un problema más profundo que tiene que ver con una dinámica de larga duración: la creciente deslegitimación de la capacidad mediadora de los partidos tradicionales frente a los problemas de la sociedad colombiana, junto con la fragmentación manifiesta de esos partidos, tanto en lo ideológico como en lo territorial. En ese sentido, el momento político actual representa una ruptura sin precedentes con respecto a la tradicional historia política del país: la culminación del proceso gradual del



desdibujamiento del papel protagonista que los partidos políticos tradicionales habían jugado en la historia del país como intermediarios entre la nación, las regiones, subregiones, localidades y sublocalidades. Pero también, como factores de encuadramiento y cohesión de la mayoría de la población, así fuera por métodos clientelistas, en torno a ellos como dos “comunidades imaginadas”, opuestas pero complementarias, que compensaban de alguna manera la débil referencia a la identidad nacional.

Junto con esta desarticulación de la intermediación entre la nación y sus territorios, la coyuntura actual ha significado *un realinderamiento de carácter ideológico*, tanto de los políticos tradicionales como de amplios sectores de la sociedad colombiana. Bajo el paraguas de las adhesiones bipartidistas habían coexistido tendencias políticas diferentes, y a veces hasta opuestas, con miradas un tanto divergentes sobre el modelo económico y social del Estado. Ahora, las discusiones sobre el proceso de paz, especialmente en lo que se refiere al reformismo agrario y la justicia transicional, han develado el profundo disenso existente entre la política y la sociedad colombiana.

Por eso, uno de los efectos fundamentales de la propuesta de paz negociada de Santos fue *el realinderamiento ideológico de la política colombiana*, que

“

la coyuntura actual ha significado *un realinderamiento de carácter ideológico*, tanto de los políticos tradicionales como de amplios sectores de la sociedad colombiana.

”

rompió con la difícil coexistencia de diferentes facciones dentro de los partidos tradicionales, cuyo carácter policlasista y su indefinición ideológica permitían cubrir intereses y posiciones diversas, que coexistían bajo sus banderas. En cambio, los acuerdos de La Habana produjeron una profunda polarización de la sociedad colombiana, que ni siquiera percibía la importancia del significado del aspecto central de los acuerdos como una ruptura con la asociación entre actividad política y lucha armada, que ha venido marcando tradicionalmente la historia de la nación. Tampoco se percibía la importancia de que las FARC-EP hubieran terminado por aceptar un modelo mixto de desarrollo rural integral, de índole multimodal, donde podrían coexistir el minifundio de la agricultura campesina tradicional, de tipo familiar, con el latifundio tradicional o moderno, y los proyectos agroindustriales de largo alcance (Restrepo y Bernal, 2014).

Otros puntos de polarización eran los relativos a la participación política de los movimientos de oposición y la organización de los movimientos sociales, que eran criticados porque se veían como muestra del excesivo participacionismo concedido a las FARC-EP, cuya actividad legal se veía como una amenaza más peligrosa que su acción armada, dada su omnipresencia en el movimiento sindical, los maestros y el poder judicial (Mendoza, 2013). También se mostraba cierto escepticismo frente al compromiso de colaboración de la guerrilla con la erradicación voluntaria de los cultivos como alguna resistencia al tratamiento penal diferenciado para cultivadores, raspachines, procesadores o grandes comerciantes. Pero tal vez el tema más conflictivo de los acuerdos es el relativo al sistema diferenciado de justicia transicional, de corte restaurativo y prospectivo, que contradice la mentalidad dominante en la opinión pública muy centrada en el carácter necesariamente punitivo de la justicia.

A estos malentendidos se sumaba el recurso a la emocionalidad por parte de la campaña Uribe-Duque que buscaba tergiversar los acuerdos e infundir temor hacia los candidatos que los apoyaban, bajo la premisa de que aquellos acuerdos eran una rendición del Estado a los terroristas que intentaban recrear en Colombia el modelo “castrochavista”. Este mensaje caló bastante en un contexto de creciente éxodo forzoso de venezolanos a Colombia.

Por otra parte, la personalización del poder alrededor de Uribe y su delegación en Iván Duque se enfrentaron con el movimiento, igualmente personalista y mesiánico, del exalcalde Gustavo Petro, favorecido —de manera paradójica— por la persecución del procurador Ordóñez y la estigmatización de algunos medios y sectores políticos en contra suya, junto con el descontento con las políticas del actual alcalde Enrique Peñalosa. Estas circunstancias, junto con el apoyo de los beneficiados por sus políticas como alcalde, fueron aprovechadas por Petro, a partir de su hábil defensa en la plaza pública, para generar, desde la izquierda, un movimiento





Fotografía: Archivo Cinep/PPP

que aprovechaba el descontento general contra la clase política tradicional y la desconfianza frente a las instituciones, para presentarse como el abanderado de la indignación. Esto atrajo una amplia movilización popular y llevó a algunos analistas a descubrir que Petro representaba un adversario más peligroso, y más real, que la supuesta amenaza castrochavista de las FARC-EP. Así, Nieto Loaiza (Nieto, 2018) señalaba que el populismo, con financiación venezolana, podría triunfar si la elección se polarizaba entre el sistema y el antisistema.

La campaña electoral de 2018: la recomposición del campo político colombiano

Por eso, esta contraposición de dos liderazgos de corte personalista, entre Duque, considerado como Uribe “en cuerpo ajeno”, y Petro, que apelaban directamente al pueblo, al margen de la mediación de las maquinarias de los partidos tradicionales, se combinó con la incapacidad de los candidatos más ubicados en el centro, como Fajardo y De La Calle, para lograr una coalición que representara una tercera opción. Esta incapacidad se evidenció en el moralismo descalificador de algunos de los partidarios de Fajardo, lo cual hizo imposible una alianza con lo que quedaba del liberalismo, cuya directiva, en manos del expresidente César Gaviria, optó por una alianza pragmática con el aspirante del uribismo para la segunda

vuelta presidencial, después de un tibio apoyo a la candidatura de Humberto de La Calle, que era el candidato oficial de su partido.

Esta polarización entre los dos extremos del campo político representaba una cierta recomposición del sistema político colombiano, que significaba un capítulo final del ocaso de monopolio político del bipartidismo y hacía evidente la creciente separación de las lógicas nacional y regional de la vida política; donde la primera se movía más en el contexto de una política de masas, mientras la segunda respondía a los intereses de las regiones, subregiones y localidades.

El contexto anterior muestra un avance en la tendencia hacia la parlamentarización de los partidos tradicionales, muy clara en el partido conservador desde hace décadas, como había mostrado Mónica Pachón (Pachón, 2002), pero que ahora se extiende al partido liberal, que había permanecido relativamente inmune a esa desagregación. Esta

parlamentarización se hace evidente con la adhesión de última hora de la facción gavirista a la candidatura de Duque y en la manera como fueron confeccionadas las listas liberales para la Cámara de Representantes por el expresidente Gaviria, donde figuraban candidatos que se habían manifestado opuestos a la propuesta de paz de Santos, respaldada oficialmente por el partido liberal.

Ese doble divorcio hizo que la mayoría de los candidatos de la pasada contienda electoral se inscribieran por firmas, con las únicas excepciones de Humberto de La Calle, por el partido liberal, y de Iván Duque, por el Centro Democrático, este último conformado por Uribe para oponerse al gobierno de Santos. A esto se sumaba la estrategia oportunista de Vargas Lleras, que intentaba combinar la inscripción de su candidatura por firmas con el apoyo de su partido Cambio Radical, que se había formado a partir de algunos disidentes del partido liberal opuestos a la corriente de Ernesto Samper.

Esta tendencia se hizo aún más manifiesta con la baja votación en la consulta liberal para escoger candidato presidencial, el precario apoyo electoral que obtuvo la candidatura oficial de Humberto de La Calle y el acercamiento oportunista de César Gaviria, jefe de la facción mayoritaria de lo que quedaba del partido liberal, a la candidatura de Iván Duque. Todo esto evidenciaba la aceptación de la realidad política por parte del partido liberal, reducido ya a

“

El contexto anterior muestra un avance en la tendencia hacia la parlamentarización de los partidos tradicionales, muy clara en el partido conservador desde hace décadas.

”

una coalición más de congresistas, que renunciaba así a una posición en el ámbito nacional.

Pero, con el nuevo partido Fuerza Alternativa del Común, el encuentro con la real *Politik*, se evidenciaron los problemas del estilo político de las FARC para moverse en el sistema tradicional de pesos y contrapesos del equilibrio de poderes a lo Montesquieu, donde las Cortes y el Congreso limitaban la implementación de los acuerdos que habían concertado con la Rama Ejecutiva del poder. Sobre todo, como sucedía en el caso colombiano, cuando la presidencia está en manos de un presidente con un muy limitado poder personal, que lo lleva a depender demasiado de la clase política tradicional.

Los inicios del gobierno de Duque

La recomposición y fragmentación políticas, junto con el realineamiento ideológico de la población colombiana frente a la paz de Santos, enmarcan el inicio del gobierno de Duque y las dificultades para asegurar su gobernabilidad en un Congreso donde ningún grupo tiene la suficiente mayoría para sacar adelante sus proyectos. Desde su discurso de posesión, en el que Duque adoptó un tono conciliador de llamado a la unidad nacional, pero reiterando

“

Pero, con el nuevo partido Fuerza Alternativa del Común, el encuentro con la real *Politik*, se evidenciaron los problemas del estilo político de las FARC para moverse en el sistema tradicional de pesos y contrapesos.

”

todos los puntos que habían conducido a la polarización e impedían la conciliación, se preludiaban los problemas que iba a afrontar. Para empeorar más la situación, el presidente del Congreso, Ernesto Macías, había pronunciado, previamente, un memorial de agravios, beligerante y agresivo, en contra del presidente saliente, que reiteraba todos los reclamos que la oposición tenía contra él, donde exageraba muchos de los problemas, tergiversaba los hechos y hacía acusaciones sin fundamento en la realidad. Por otra parte, algunas voces más moderadas, como la de la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez, insistían en que una cosa era el Centro Democrático y otra cosa el gobierno de Duque.

Ante esta dualidad de mensajes, los comentaristas se mostraban confundidos: para algunos, se trataba de una división de trabajo entre los uribistas de línea dura, que no aceptaban del todo a Duque ni a los más moderados,

partidarios de un cierto acercamiento a posiciones de centro, en una estrategia de conjunto que buscaba complacer a todos los sectores y recoger el apoyo de los recién llegados a la campaña de Duque. Para otros, se trataba de un tímido intento de mostrar cierta distancia relativa frente a Uribe con un personaje joven, más moderado y menos comprometido en las controversias de los últimos años. Sin embargo, la insistencia del gobierno de nombrar a Claudia Ortiz en algún puesto importante, como la Unidad Nacional de Protección (UNP) o la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), y la defensa de algunos nombramientos de personas vinculadas a las campañas uribistas mostrarían los límites de este intento de autonomía.

La misma dualidad apareció en la composición del gabinete ministerial y de los funcionarios de alto nivel del nuevo gobierno: los uribistas de línea dura acapararon los ministerios y puestos más estratégicos para la formulación de políticas de orden público, como los Ministerios del Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda y Trabajo; en cambio, Ministerios como los de Salud, Educación, Cultura y Comercio Exterior y el Departamento Nacional de Planeación fueron adjudicados a personajes de sectores más tecnocráticos y moderados, algunos de ellos bastante críticos del expresidente Uribe en el pasado, por

**NO MÁS MONTAJES
NO MÁS TRAICIÓN
SANTRICH
ES INOCENTE**



En la imagen afiche de campaña por la liberación de Jesús Santrich. A la fecha de esta publicación Santrich estaba recluso en la cárcel La Picota con fines de extradición. Fotografía: santrichlibre.org



lo que fueron descalificados por los uribistas de línea dura. Además, es notoria la presencia de antiguos dirigentes gremiales, como los directivos del sector comercial y avícola en los Ministerios de Defensa y Agricultura, lo mismo que el nombramiento de varios técnicos de la agroindustria palmera en altos cargos del Ministerio de Agricultura, especialmente en las agencias que tienen a su cargo los problemas de la distribución de tierras.

Pero tampoco los sectores conservadores y religiosos fundamentalistas quedaron por fuera de la burocracia estatal: además de la vicepresidencia de Marta Lucía Ramírez, el conservatismo obtuvo los Ministerios de Transporte y Comercio Exterior y la Consejería Para la Paz. Además, los sectores fundamentalistas, católicos o evangélicos fueron premiados con las embajadas en la OEA, a cargo del exprocurador Ordóñez, y Francia, a cargo de Vivian Morales. Es más, algunos de los que llegaron a apoyar a Duque en el último momento, —provenientes de Cambio Radical, Unidad Nacional y liberalismo— aunque no les tocó parte del botín burocrático tuvieron, al parecer, las garantías de respetarles los puestos del gobierno nacional que tenían en las regiones. Evidentemente esta congelación de puestos favorece a los sectores que están ahora apoyando al gobierno, e incluso a algunos independientes, pero no a los del Centro Democrático, que no tenían cuotas burocráticas previas por estar en la

oposición a Santos, y cuyo descontento frente a algunos nombramientos de Duque es indiscutible (Semana, 2018).

Por otra parte, los grupos declarados como independientes frente al nuevo gobierno, como Cambio Radical, hicieron ostentación de su poder para intentar bloquear la nominación de Ernesto Macías como presidente del Senado, mientras que la coalición liderada por el liberalismo, Cambio Radical y la Unidad Nacional logró derrotar al candidato de Uribe, José Félix Lafaurie, en la elección de contralor nacional, debido a la neutralidad del presidente Duque, que se negó a señalar un candidato de su preferencia. Algo parecido sucedió con la elección de los miembros de la Comisión I del Senado, encargada de los asuntos constitucionales, cuya mayoría quedó en manos de la oposición, lo que explica la derrota contundente sufrida por la propuesta del senador uribista, José Obdulio Gaviria, que se limitaba a volver a las listas cerradas eliminando el voto preferente, que fue reemplazada

por una propuesta más integral de reforma, que recogía, en buena parte, las propuestas de la Misión de Observación Electoral (MOE), naufragadas en el anterior gobierno, para proponer mecanismos internos de democratización de los partidos con base en el registro único de sus miembros.

Sin embargo, el acercamiento entre Vargas Lleras y Uribe, propiciado por el mismo José Obdulio Gaviria, con el acuerdo de trabajar juntos en algunos temas como las reformas de la tributación y la justicia, junto con la evidente cercanía en torno a los reparos a la justicia transicional independiente de la justicia ordinaria, significaron una mejoría de las posibilidades de gobernabilidad del gobierno de Duque, frente a los reparos de algunos liberales y miembros del partido de la Unidad Nacional.

Por otra parte, las propuestas sobre la necesidad de la reglamentación de la protesta social y las afirmaciones criminalizantes que la asocian a la delincuencia y a la lucha armada, por parte del ministro de defensa, evidenciaban su concepción represiva de la movilización social. Además, el decreto del decomiso “administrativo” de la dosis personal, la propuesta de cadena perpetua contra los abusadores de menores, el regreso a la fumigación con glifosato y a la erradicación forzosa, el rechazo a la consideración del narcotráfico como delito conexo a la rebelión y la resistencia al manejo penal

“

Además, es notoria la presencia de antiguos dirigentes gremiales, como los directivos del sector comercial y avícola en los Ministerios de Defensa y Agricultura.

”

diferenciado de las diversas etapas del narcotráfico mostraban una mirada de la justicia desde el populismo punitivo y rigorista. Asimismo, la propuesta de modificar el acuerdo agrario para defender a los llamados “poseedores de buena fe” y la resistencia a la implementación de un catastro multipropósito indicaban la mentalidad enemiga de la reforma agraria integral de algunos políticos cercanos a Uribe.

Sin embargo, la lucha contra la corrupción, a la cual se sumó el presidente Duque en contra de la resistencia del expresidente Uribe y sus cercanos seguidores, fue de mucha utilidad para el inicio del gobierno de Duque, al permitirle asumir como propio el referéndum impulsado por varios sectores políticos independientes y de oposición. Con esta decisión Duque aprovechó así el rechazo generalizado contra la clase política tradicional en general y los congresistas en particular, para lograr un cierto consenso sobre algunos puntos de la reforma política, que se había hundido durante el gobierno de Santos debido al rechazo sistemático de los sectores uribistas a cualquier idea del gobierno de entonces. No todas las propuestas encontraron consenso total entre los congresistas, como hizo evidente el rechazo del presidente del Congreso a las

propuestas de congelación de los sueldos de los congresistas.

Por otra parte, la confusión entre la necesaria negociación entre las ramas ejecutiva y legislativa y los abusos a que se podría prestar, dada la escasa vigilancia sobre la intromisión de algunos congresistas en las concesiones de megaobras de infraestructura y las negociaciones sobre el reparto de la burocracia, llevaron al presidente Duque a descalificar cualquier política transaccional con el legislativo. En parte, la desafortunada calificación de “mermelada” a cualquier intento legítimo de los congresistas para defender proyectos que beneficiaban a sus respectivas regiones, ocultó los problemas de fondo que tenían que ver con la necesaria redefinición de las relaciones entre la nación, las regiones, subregiones y localidades, y con la casi inexistencia de una seria carrera administrativa.

En conclusión, estos problemas no contemplados de las relaciones entre los ámbitos nacional, regional y local de poder, agravados por la crisis de representación de los partidos tradicionales—que en el pasado habían servido de puente entre esas instancias—constituyen el telón de fondo de los problemas políticos de la actual coyuntura. Por otro lado, en el mediano plazo la

polarización de la sociedad colombiana frente a los procesos de paz ha llevado a una reideologización de la vida política colombiana, que enmarcó la confrontación política, de carácter muy personalista, entre Uribe y Santos, que significan una casi insuperable limitación para el discurso de unidad nacional propuesto por el actual presidente Duque.

***Fernán E. González González, S.J.**

Investigador del Cinep/Programa por la Paz. Tutor del área Conflicto, Estado y Desarrollo.

Referencias

Restrepo Juan Camilo y Bernal Andrés, (2014), *La cuestión agraria. Tierra y conflicto en Colombia*, Bogotá. Colombia: Penguin House Grupo editorial.

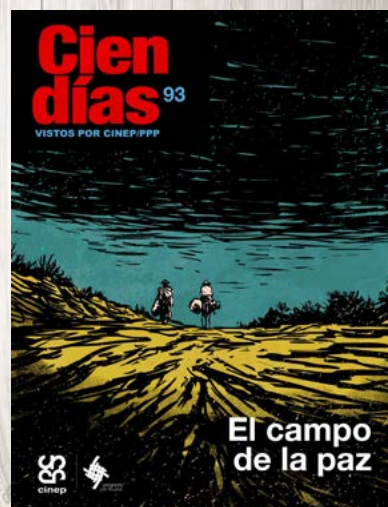
Mendoza Plinio Apuleyo. (2013). La estrategia secreta de las FARC. *El Tiempo*, pp.21. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12979610>

Nieto Loaiza Rafael. (2018) Coctel explosivo. *El Colombiano*, pp. 33. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/coctel-explosivo-14385>

Pachón Mónica. (2002). El partido conservador y sus dinámicas, en Gutiérrez Sanín Francisco, compilador *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. (pp. 27-78). Bogotá, Colombia: Grupo editorial Norma.

Semana. ¿Se puede gobernar sin mermelada? *Semana*, pp. 18-20.

CONSULTA LOS ANTERIORES NÚMEROS



Vientos de retroceso en la implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP

Por: Francisco Taborda Ocampo*

Este artículo analiza cuatro de los principales obstáculos que, en criterio del autor, ponen en riesgo la implementación de aspectos cruciales del Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP hace ya dos años, y que significan, al mismo tiempo, un retroceso preocupante. Esta breve reflexión enfatiza la necesidad de dar cumplimiento a las reformas constitucionales que establecieron el blindaje jurídico del Acuerdo, a manera de cláusula pétrea, y reseña signos desalentadores que, desde finales del Gobierno Santos y el comienzo del Gobierno Duque, se han venido evidenciando con la falta de voluntad para poner en funcionamiento las instituciones creadas en dicha negociación, o con los intentos de contrarreforma que ha anunciado el entrante Gobierno nacional.

El blindaje jurídico del Acuerdo

Una de las apuestas fuertes del gobierno Santos en relación con el blindaje jurídico del Acuerdo de Paz alcanzado con las FARC-EP, fue la de consagrar la naturaleza irreformable de dicho pacto, como un atributo indispensable para garantizar su implementación y cumplimiento efectivo, tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. Este aspecto ha sido ciertamente polémico, en tanto comporta el uso de las llamadas cláusulas pétreas de cuño alemán, que derivan de la preocupación por establecer en la Ley Fundamental Germana el



En la Plaza de Bolívar el día de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, cientos de personas se reunieron para celebrar este acontecimiento. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

carácter irreformable de las cláusulas de dignidad, autonomía y respeto por la vida y las libertades; cláusula que a la postre se estampó en la llamada Constitución de Adenauer en 1949, ante el temor por el resurgimiento de regímenes como el Nazi.

El Acto Legislativo 2 de 2016 consagró como condición esencial dicho carácter irreformable del Acuerdo, al tiempo que estableció la necesidad de cumplimiento de buena fe por parte de todos los funcionarios estatales, todo ello hasta por tres períodos presidenciales completos, es decir hasta el 2030. Dicho carácter irreformable no solo se predica de los contenidos, sino incluso de los principios y del espíritu del Acuerdo, es decir, de las ideas que lo inspiraron.

Dos aspectos centrales del Acuerdo: la comparecencia de terceros ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y la participación en política

Algunas de las ideas que subyacían a la negociación en La Habana tenían que ver no solo con un aspecto tan evidente como la propia consecución de la paz, sino con desarrollos más detallados como la necesidad de esclarecimiento de las causas del conflicto, tomando como punto de partida la comparecencia de terceros ante las instancias creadas en el Acuerdo en el marco de un Sistema Integral; y la aspiración a lograrla Reconciliación y la No repetición de las conductas, como fines ulteriores de la negociación política adelantada en Cuba. Ahora bien, para armar un rompecabezas tan complejo como el de las causas de la guerra, debe partirse no solamente de las voces de los victimarios directos, que son claves pero no suficientes, sino también de terceros presuntamente patrocinadores de conductas violatorias de los derechos humanos en el marco del conflicto.

Otra de las ideas fundamentales del Acuerdo consistía en la posibilidad de que tanto los miembros de la guerrilla que dejaran las armas, como los habitantes de las poblaciones más afectadas

“

Dicho carácter irreformable no solo se predica de los contenidos, sino incluso de los principios y del espíritu del Acuerdo, es decir, de las ideas que lo inspiraron.

”

por el conflicto pudiesen participar en política, implementando herramientas que faciliten el ejercicio ciudadano de los derechos civiles y políticos, entre otras.

Cuatro aspectos que causan preocupación por constituirse en retrocesos de la negociación

A continuación se presentan cuatro manifestaciones claras de lo que en el presente artículo se entiende como retroceso. Con independencia de la suerte que corran en el Congreso, o en otras instancias ante las cuales se tramiten, las iniciativas que se presentan adelante ilustran las tensiones socio-políticas que se mantienen en Colombia, ya no respecto a la negociación (que evidentemente ya se cerró con la firma del Acuerdo) sino con la implementación de lo acordado, tarea aún más difícil, pues equivale a materializar aspectos de la negociación que fueron rechazados por diversos sectores de la sociedad. Veamos:

- El fallido intento por consagrar –desde el final del gobierno de Juan Manuel Santos– las circunscripciones especiales de paz, frente a las cuales el Congreso de la República desatendió el mandato constitucional contenido en el Acto Legislativo mencionado al inicio y decidió sepultar la posibilidad de que miembros de poblaciones afectadas por el conflicto, desde hace décadas, pudiesen ejercer la política y llegar a convertirse en autoridades locales o regionales.

Durante la discusión de dicha iniciativa, algunos senadores, especialmente del Centro Democrático y también de otras colectividades como Cambio Radical, afirmaron que se pretendía favorecer a terroristas y allanar el camino para que únicamente los ex miembros de las FARC-EP llegaran a los espacios políticos regionales y locales. El hecho cierto es que el espíritu del Acuerdo es, como se ha anotado, facilitar el ejercicio de la política a líderes sociales, comunitarios y, en general, a personas de zonas marginadas que durante décadas han visto impedido su acceso al ejercicio político, debido a que los partidos tradicionales han capturado el poder mediante los recursos de la corrupción y del clientelismo.

En este sentido, la priorización que se indicó en el marco del Acuerdo, de los 170 municipios en los cuales se implementarían diversas acciones derivadas de la negociación, obedeció a criterios técnicos; por lo cual no puede afirmarse que sean zonas propuestas caprichosamente por la entonces guerrilla de las FARC. Una de las entidades que aportaron en dicha priorización fue el Departamento Nacional de Planeación, entidad gubernamental que propuso indicadores como el de “incidencia del conflicto”. Con relación a esto es ilustrativo el considerando contenido en el Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, dicho considerando del Decreto establece que:

“Es importante recordar que la priorización de territorios que se define en el artículo 3 del presente decreto, obedece a los criterios de necesidad y urgencia señalados en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, a saber: los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas”. (Guzmán, 2012)

Evidentemente, dicha reforma constitucional sí habilitaba la llegada de ex miembros de las FARC a los espacios locales y regionales de representación política, y

de hecho accedieron incluso al Congreso, pero trascendía el reducido ámbito de las FARC al intentar también que otros liderazgos emergieran. Este punto refleja una idea que ha sido, cuando menos, ocultada por los férreos opositores al Acuerdo de Paz, y es que la mayoría de las cláusulas contenidas en el Acuerdo se pactaron para favorecer poblaciones marginadas o excluidas de los beneficios del desarrollo y del ejercicio político, tal y como lo evidenció el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP) durante un panel que con ocasión de la Feria del Libro en 2018 convocó a diversos académicos. En efecto, según el Cinep/PPP, apenas el 8 % de las disposiciones del Pacto de Paz alcanzado con las FARC beneficia directamente a esa guerrilla, mientras que el restante 92 % fue pensado para el resto de la población colombiana.

- La exclusión de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en relación con terceros y agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública (Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) ha sido también un tema que va en contra de lo pactado en la Habana, y constituye un retroceso. Uno de los argumentos de dicha sentencia para excluir de la competencia de la JEP a terceros civiles (personas

“

Para el caso, la idea es hacer notar que más allá de la discusión sobre la retroactividad de la ley penal, excluir a los terceros de la JEP constituye un retroceso en los fines del Acuerdo de Paz

”

naturales individualmente consideradas o terceros corporativos) consistió en el principio de legalidad respecto del juez natural de los terceros, pues la Corte encontró que no podía someterse a estos últimos a una jurisdicción especial, como es la creada en el Acuerdo, mediante un acto legislativo promulgado con posterioridad a la ocurrencia de los hechos por los cuales se juzgaría a dichos terceros (Caracol Radio, 2018).

Ciertamente se trata de otro asunto polémico, pero en otros procesos transicionales vividos en diversos países se ha aceptado que el principio de no retroactividad de la ley penal es relativo, y bajo determinados supuestos se permite que tribunales creados, como consecuencia de

dichos procesos de transición, juzguen a personas por delitos cometidos antes de su creación, teniendo como base el hecho de que las conductas juzgadas ya constituían crímenes bajo el Derecho Internacional. La Comisión Colombiana de Juristas había estudiado el asunto para establecer que los procesos transicionales suponen relativizar el principio de irretroactividad de la ley penal; Andreu Guzmán (2012) y, en el mismo sentido, autores como Nino (2015) han explicado exhaustivamente que la retroactividad de la ley penal es un elemento necesario en los procesos transicionales.

Para el caso, la idea es hacer notar que más allá de la discusión sobre la retroactividad de la ley penal, excluir a los terceros de la JEP constituye un retroceso en los fines del Acuerdo de Paz; pues dejar como voluntaria dicha participación aleja las posibilidades de un esclarecimiento y juzgamiento integral por parte de ese Alto Tribunal Transicional. Con respecto a este tema, diversos autores como Payne (2009) han demostrado la importancia del testimonio de los perpetradores, que tuvieron distintos niveles y ostentaron diversos roles en las estructuras legales o ilegales, a través de las cuales se cometieron las violaciones a los derechos humanos en diversos contextos, como las dictaduras del Cono Sur o en otras latitudes como Suráfrica.



En conclusión, la cifra que hoy arrojan las compulsas de copias desde Justicia y Paz, a más de 10 años de su funcionamiento, hacia la Fiscalía General de la Nación, llega a más de 17.000 casos, los cuales en virtud del Acuerdo debían ser transferidos a la JEP, pero como consecuencia del fallo mencionado, tuvieron que regresar a la Fiscalía. Si bien superar la impunidad era uno de los principales cometidos del Acuerdo de Paz, estamos lejos de ello si la participación de los terceros en la JEP ahora es voluntaria, ya que no existen muchas esperanzas de que la justicia ordinaria (Fiscalía en este caso) haga algo en relación con dichos terceros, teniendo en cuenta que en más de 10 años la Fiscalía no ha investigado a las personas mencionadas endichas compulsas.

- La denegación de acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia a la Comisión de la Verdad (CEV), es otro de los obstáculos que pone en entredicho la realización efectiva de las disposiciones del Acuerdo. Se trata de otro de los temas álgidos en los procesos transicionales, pero justamente por ello, quienes tuvimos la oportunidad de participar en la construcción del Decreto 588 de 2017, que rige las actuaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, tuvimos siempre

“

La Comisión Colombiana de Juristas había estudiado el asunto para establecer que los procesos transicionales suponen relativizar el principio de irretroactividad de la ley penal.

”

presente la necesidad de otorgarle un rango constitucional a dicha Comisión. Esto se tuvo en cuenta ante la posibilidad de que otras instituciones del Estado le pretextaran reserva, tal y como ha sucedido con la denegación de acceso que se dio al final del Gobierno de Santos, por parte del ministro de Defensa Villegas ante la solicitud de la Comisión.

La experiencia de dichas comisiones muestra que la única posibilidad de que hagan un esclarecimiento amplio y profundo, es que gocen de acceso pleno a los documentos oficiales que puedan contener información relacionada con graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario, sin restricción alguna. Por ejemplo, en Argentina el informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de

Personas, que es uno de los informes más emblemáticos de comisiones de la verdad (Colombia 2020 El Espectador, 2018), constituye un ejemplo de documentación de los mecanismos de tortura, desapariciones y asesinatos, y un mapeo detallado de los centros militares y policiales donde se cometieron dichas violaciones. Así mismo, según lo ha ilustrado el portal Colombia 2020 (El Espectador), Guatemala es un ejemplo de cómo el acceso a archivos policiales ha sido una pieza fundamental en el esclarecimiento de hechos sucedidos durante la guerra que asoló a dicho país. En dicho programa de radio también se reitera un punto que los estándares internacionales en materia de verdad establecen, y es que en relación con archivos que contengan información de la cual presuntamente se establezca la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, no existe reserva; mucho menos cuando se trata de un órgano de rango constitucional dotado de las más amplias facultades para adelantar su labor, como es la Comisión de la Verdad.

El Proyecto de Acto Legislativo para adicionar un artículo transitorio a la Constitución tendiente a eliminar algunas funciones de la Comisión de la Verdad cruciales para cumplir su mandato, presentado por el representante a la Cámara por el Centro





La Comisión de la Verdad hace parte del SIVJRNR. Fotografía tomada el 29 de noviembre de 2018 durante el evento de lanzamiento de esta institución. En la imagen aparecen los y las integrantes de la Comisión, algunas víctimas del conflicto invitadas a compartir sus experiencias y el presidente de esta institución, el sacerdote jesuita, Francisco de Roux. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

Democrático Oscar Darío Pérez Pineda (Caracol Radio, 2018), muestra con claridad la inquina y las graves “sospechas” que le generan a él y a sus copartidarios, la posibilidad de que dicha Comisión acceda a archivos de inteligencia militar o a otro tipo de informes relacionados con la actuación de la fuerza pública o de otros agentes estatales.

Este proyecto de reforma constitucional consagra una prohibición absoluta de acceso a los documentos indicados por parte de la CEV e incluye sanciones, consistentes en falta gravísima, para quienes soliciten o faciliten dicha información. Se trata de una propuesta de reforma profundamente regresiva, que parte de prejuicios y suposiciones (expresados sin ningún ambage en la exposición de motivos) y que busca despojar de sus facultades, ya a nivel constitucional, a la CEV. Este tipo de actuaciones son inauditas, ya que, como se ha indicado, se desnaturaliza el trabajo de las comisiones de la verdad al despojarlas de una función tan primordial, como es el acceso a cualquier tipo de información relacionada con el conflicto o la guerra que pretende esclarecer.

El argumento en que el representante a la Cámara basa la sospecha del uso de esta

información, que radicó el proyecto, es el de la animadversión que le generan los miembros de las Comisión, y el del posible riesgo en que podría quedar tanto la información contenida en dichos archivos de inteligencia como las personas mencionadas en estos (o las que generaron la información). Este argumento es a todas luces inadmisible, pues se basa en la presuposición de que los miembros de la Comisión son afectos a las guerrillas, que persisten en la lucha armada, e incluso a las mismas FARC, hoy en su mayor parte reincorporadas a la vida civil y convertidas en partido político.

Las atrocidades cometidas en el marco del conflicto armado por agentes no estatales, los llamados “falsos positivos” atribuidos

a miembros de la fuerza pública, deben ocupar un lugar de gran relevancia en las prioridades de enjuiciamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y de esclarecimiento por parte de la Comisión de la Verdad; actos que ya ocupan un lugar importante (en el plano judicial) en la Corte Penal Internacional, tal como se ha venido conociendo a través del seguimiento que mantiene ese tribunal internacional sobre Colombia. Ahora bien, no solo se trata de las ejecuciones extrajudiciales, sino de la evaluación con fines de esclarecimiento de toda una política por parte de las Fuerzas Armadas y del Estado en su conjunto, que ha llevado a la comisión de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario por parte de agentes estatales; violaciones, por demás, basadas en sesgos y estereotipos propios de las doctrinas caducas de la guerra fría, estigmas que deben ser superados en el posconflicto.

Que la fuerza pública encuentre la manera de superar esas épocas aciagas depende en gran medida de las recomendaciones que, al cabo de sus tres años de mandato, entregue la Comisión de la Verdad; y esto solo será posible si dicha comisión tiene pleno acceso a todos los archivos, incluidos los de inteligencia y contrainteligencia. Lo anterior es fundamental porque

“

Este proyecto de reforma constitucional consagra una prohibición absoluta de acceso a los documentos indicados por parte de la CEV.

”



Francisco de Roux, S.J., presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, ha solicitado acceso a los archivos de inteligencia con el objetivo de reconstruir la verdad. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

contrario a los burdos señalamientos que hace el Representante a la Cámara (en lo que pareciera más una denuncia penal contra los Comisionados de la Verdad que una exposición de motivos de una reforma constitucional), lo que espera el país es que un ente independiente de las Fuerzas Armadas pueda generar esa transformación profunda que requiere este organismo, dado que a su interior ha habido varios intentos infructuosos por superar una cultura de estigmatización a defensores de derechos humanos o a líderes sociales; intento que se vio reflejado, por ejemplo, en la política de derechos humanos promovida en tiempos en que Juan Manuel Santos era ministro de Defensa, y Sergio Jaramillo (excomisionado de paz) se desempeñaba como viceministro de Defensa, encargado de construir y promover esa política (Política integral de DDHH y DIH, Ministerio de Defensa Nacional)

Desafortunadamente políticas como la del Ministerio de Defensa, mencionada en el párrafo anterior, no han evitado la comisión múltiple de ejecuciones extrajudiciales, que considerando su dimensión y características ha llegado a tener una connotación de sistematicidad, a tal punto, que ha llamado la atención de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, Tribunal

que ha venido reuniendo información de altos oficiales de la fuerza pública y de otros agentes estatales, en relación con dichas violaciones.

- El intento de marginar a los líderes de las FARC del ámbito de la política, con el argumento de la incompatibilidad entre el juzgamiento y sus consecuentes sanciones y el ejercicio de la política, es otro de los ejemplos de acciones que se traducirían en retroceso, y a la postre, en incumplimiento de los Acuerdos. Este intento fue plasmado en el borrador del Acto Legislativo que Nancy Patricia Gutiérrez, en su condición

de recién nombrada Ministra del Interior, anunció el pasado 8 de agosto, apenas un día después de posesionado el gobierno Duque, y frente al cual, ante la alerta desatada por las implicaciones que tendría para la viabilidad de la implementación del Acuerdo, tuvo que retirarlo rápidamente, con el argumento de que se trataba de un “error”. Este ideal de cerrar el camino a las FARC en el ámbito político, no se trata de una idea nueva entre los opositores al Acuerdo de Paz, que en su mayoría son miembros del Centro Democrático, ya que desde el inicio de las negociaciones, y al momento de anunciar el Acuerdo firmado después del plebiscito del 2 de octubre de 2016, los líderes del No han manifestado su radical desacuerdo con la posibilidad de que exmiembros de las FARC pudieran ejercer la política mientras son juzgados (o incluso, durante la ejecución de sus penas).

Es relevante recordar que la participación en política como condición para que los entonces miembros de las FARC dejaran las armas fue uno de los puntos cruciales del Acuerdo de Paz; podría decirse que fue la columna vertebral de la negociación adelantada con esa guerrilla y un eje axial del Acuerdo alcanzado (lo cual coincide con acuerdos alcanzados en otros países, tales como Uruguay, Suráfrica, El

“

Desafortunadamente políticas como la del Ministerio de Defensa, mencionada en el párrafo anterior, no han evitado la comisión múltiple de ejecuciones extrajudiciales, que considerando su dimensión y características ha llegado a tener una connotación de sistematicidad.

”

Salvador, Guatemala, entre otros). Desconocer esa realidad es ir en contravía del Acuerdo firmado y, consecuentemente, del Acto Legislativo 2 de 2016, ya mencionado.

La Corte Constitucional ha establecido en la sentencia citada, que será la JEP la que establezca las condiciones de compatibilidad entre el juzgamiento y el cumplimiento de penas por parte de exmiembros de las FARC-EP, y el ejercicio de la política. Tal reconocimiento parte del presupuesto anteriormente señalado: la participación en política como eje definitorio de la negociación, y el consecuente llamado a que sea la jurisdicción creada con tal fin la que defina las condiciones en que la participación en política por parte de miembros de FARC (ya como partido político) sea posible, al tiempo que concurren a rendir cuentas ante la JEP.

Muchos otros obstáculos enfrenta el proceso de paz: la desfinanciación de varios de los programas conducentes a la reincorporación, la falta de voluntad del Gobierno por robustecer las capacidades en la vida legal de quienes dejaron las armas, la negativa a reactivar diversas instancias de seguimiento al Acuerdo, los embates de la Fiscalía contra la JEP, la resistencia de diversos sectores frente a la Comisión de la Verdad

y la falta de pedagogía de los Acuerdos en amplias capas de la población. Todos estos son obstáculos que deberían documentarse a fondo en otros estudios de más largo aliento, ya que han venido siendo evidenciados por parte de diversos sectores de la sociedad civil que hacen seguimiento a la implementación; y además porque el análisis de estos problemas excede los límites del presente artículo.

***Francisco Taborda Ocampo**

Autor invitado. Abogado y consultor en Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como coordinador jurídico del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad en el Centro Nacional de Memoria Histórica, y como docente de postgrados de la Escuela Superior de Administración Pública en diferentes cátedras relacionadas con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional. Recientemente ha colaborado en informes de esclarecimiento del fenómeno paramilitar en Colombia, tales como el relacionado con el Bloque Tolima de las AUC, y tiene en preparación un capítulo de libro sobre los dilemas de los acuerdos de paz en coautoría con John Jairo Montoya Rivera, S.J. Prepara desde el Centro de Memoria un informe técnico sobre desaparición forzada en algunos de los relatos recibidos por dicho Centro, que partirá de una muestra de tres estructuras paramilitares desmovilizadas. Correo electrónico: ftabordaesap@gmail.com

Referencias

- Andreu Guzmán, Federico.** (2012). *Retroactividad Penal de Crímenes Internacionales*. Bogotá.
- Caracol Radio.** Disponible en: http://caracol.com.co/radio/2018/08/17/nacional/1534509627_604092.html. Visitado el 20 de octubre de 2018
- Colombia 2020**, portal del diario El Espectador. Podcast – La verdad de la guerra también está en archivos. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/podcast-la-verdad-de-la-guerra-tambien-esta-en-los-archivos>. Visitado el 22 de Octubre de 2018.
- CONADEP**, y Nunca Más. (1984). *Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria.
- Ministerio de Defensa Nacional.** *Política Integral de DDHH y DIH*. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/Politica_DDHH_MDN.pdf
- Nino, Carlos.** (2015). *Juicio al mal absoluto: ¿hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas a los derechos humanos?* Argentina: Siglo XXI Editores.
- Payne, Leigh A.** (2009). *Testimonios perturbadores. Ni verdad ni reconciliación en las confesiones de violencia de Estado*. Ed. Uniandes-Ceso.



¿Cuál será el ritmo de la implementación del acuerdo de paz en el nuevo gobierno?

Por: Consuelo Corredor Martínez* y Clara Ramírez G.**

La posesión del Presidente Duque marca una nueva era en la implementación de los acuerdos de paz, como representante del grupo político que más se opuso a la firma de los acuerdos, y llega al poder con un discurso que oscila entre el cumplimiento y la modificación. No son fáciles ninguno de estos caminos, y lo sucedido en los primeros dos meses de gobierno permite pensar que se optará por un camino intermedio con una implementación lenta y centrada en algunos de los aspectos que menos controversia le puedan generar con el partido de gobierno.

Algunas medidas tomadas por el Gobierno permiten ver que no echará por la borda los acuerdos, como por ejemplo, la solicitud a finales de agosto pasado de ampliar por un año el mandato de las Naciones Unidas para la verificación de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final (A.F), relacionados con la reincorporación social, económica y política de los excombatientes y las medidas de seguridad personal y colectiva y de protección (Naciones



Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación en la Paz, Cesar. Fotografía: Consuelo Corredor Martínez

Unidas Consejo de Seguridad, 2018); lo que se considera como un reconocimiento a la necesidad de verificación, y a la pertinencia de que sea una instancia internacional la encargada de esta tarea como garantía para las dos partes.

Sin embargo, la extensión del mandato hasta el 25 de septiembre de 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad de la ONU, se da en un momento difícil: crecen los temores de los excombatientes con respecto a la seguridad jurídica del proceso, alentados por la problemática del abandono de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y la “pérdida de contacto” con varios de los dirigentes históricos del hoy partido FARC; crecen también las dificultades en los procesos de reincorporación, que pueden poner en riesgo uno de los aspectos centrales del acuerdo; y, además, no cesan los asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos. Si los excombatientes no logran una reincorporación integral y tienen garantías de seguridad, el riesgo de que algunos se incorporen a algún grupo armado ilegal es alto; y también se pone en riesgo una apuesta interesante del acuerdo, relacionada con la reincorporación colectiva, que tiene ventajas no solamente desde el punto de vista de la inclusión social y productiva, sino de la creación de condiciones de reconciliación y no repetición.

“

Si los excombatientes no logran una reincorporación integral y tienen garantías de seguridad, el riesgo de que algunos se incorporen a algún grupo armado ilegal es alto.

”

Otra señal de la intención de continuar con la implementación del A.F. es la designación –como respuesta a un derecho de petición presentado por la FARC– de tres funcionarios¹ del Gobierno ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la cual también se ocupa de la resolución de las diferencias que puedan surgir entre las partes firmantes del Acuerdo.

Las declaraciones gubernamentales han señalado algunas de las prioridades en la implementación, que se indican a continuación:

- Una reincorporación centrada en cumplir con los excombatientes rasos, donde se establezca una clara dicotomía entre las bases y los dirigentes de la antigua guerrilla y se señalen las fuertes críticas al proceso de los ETCR en materia de concepción y financiación; con la advertencia de que el tiempo previsto por el acuerdo para el desarrollo de este proceso es insuficiente (Archila, 2018). Esta dicotomía puede intensificar la percepción

de inseguridad de los excombatientes, lo cual erosiona las débiles bases de reincorporación colectiva, afecta la legitimidad de la decisión de cambiar las armas por la política y puede animar las posibilidades de desertión.

- Las declaraciones públicas del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto señalan la intención de hacer llegar a los territorios más golpeados por la violencia una oferta de servicios y la presencia estatal, pese a los problemas de falta de financiación dejados por el gobierno anterior (Archila, 2018). Ese mismo compromiso fue señalado por el presidente Duque en declaraciones, luego de una reunión con el jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, Jean Arnault (Presidencia de la República, 2018).
- La implementación del A.F. en cuanto a política de drogas, que enfrenta serias dificultades, se verá sin duda afectada, más allá del anuncio de continuar cumpliendo con los acuerdos ya firmados con los pequeños cultivadores, por el retorno al enfoque punitivo en esta materia. Este enfoque se refleja no solamente en los anuncios relacionados con retomar, en un futuro inmediato, la aspersión aérea con glifosato, sino también en el decreto firmado el 1.º de octubre que permite que la policía incaute incluso la “dosis mínima” o de consumo.
- Los problemas de financiación, aunque reales, pueden ser un recurso para justificar cierta lentitud en la implementación. Desde que se aprobó un monto indicativo de \$129,5 billones para la financiación del A.F. (ver **Tabla 1**) se ha discutido sobre el alcance y las fuentes de la misma. El anterior director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) explicaba que las fuentes provenían de recursos estatales existentes y que la apuesta era la reforma al sistema de regalías, con la creación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD-Paz), que ya se llevó a cabo, y una reforma al Sistema General de Participaciones, que no se ha realizado (Revista Dinero, 2017).





En el Acuerdo Final se habló de un programa de sustitución de cultivos de uso ilícito; sin embargo, lo que ha hecho el presidente Iván Duque ha sido penalizar la dosis mínima y anunciar que va a retomar la aspersión con glifosato.

Tabla 1. Montos indicativos para la implementación por punto del Acuerdo Final

Punto	Costo Total	Porcentaje de participación
1. Reforma rural integral	110,6	85,4 %
2. Participación política	4,3	3,3 %
3. Fin del conflicto	1,9	1,5 %
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	8,3	6,4 %
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	4,3	3,3 %
Total	129,5	100 %

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en billones de pesos de 2016. Tomado de Conpes 3932, Anexo B PMI, página 213

Sobre la financiación del A.F.

La Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2018) hace un análisis del ejercicio presupuestal que sirvió de base al establecimiento del monto indicativo, y advierte sobre algunos riesgos fiscales (Contraloría General de la República, 2018). Las principales conclusiones de este análisis se relacionan con la situación de la Reforma Rural Integral, la cual se costeo únicamente para los 170 municipios priorizados, y el costo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) que solo contempla a los beneficiarios inicialmente estimados. Así mismo, sobre los enfoques diferenciales se afirma que “la ausencia de un costeo específico para la incorporación de cada uno de estos enfoques puede afectar en el mediano

plazo la capacidad del Gobierno nacional para responder” (CGR, 2018, p.15). Aunque estos puntos son de gran importancia, en principio afectan más a la financiación en el mediano, que en el corto plazo. La forma como el gobierno

“

Las principales conclusiones de este análisis se relacionan con la situación de la Reforma Rural Integral, la cual se costeo únicamente para los 170 municipios priorizados, y el costo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

”

Duque cumpla con la obligación constitucional de incluir los compromisos del acuerdo y su financiación en el Plan Nacional de Desarrollo, permitirá tener un panorama más certero de lo que será la implementación en el cuatrienio.

Parte de la financiación prevista buscó obtenerse con el Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó el Sistema General de Regalías (SGR), a partir del cual se expidió el Decreto 1534 de 2017 que reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Paz, el cual dispone que: i) durante los 20 años siguientes se destinará un 7 % de los ingresos del SGR para financiar asuntos relacionados a la implementación del A.F.; ii) el 70 % de los ingresos por rendimientos en el sistema se destinará a estos mismos fines y; iii) el 60 % de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, a 31 de diciembre del 2016, se trasladarán a inversión en infraestructura relacionada con la implementación del A.F. En el presupuesto bial de regalías 2019-2020, que presentó el Gobierno al Congreso en días pasados, se estima que el monto total crecerá más de un 60 % en relación con el presupuesto 2017-2018 y que la asignación para la paz pasará de \$511.00 millones a una cifra cercana a los \$1.7 billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Tabla 2. Montos indicativos por fuente, para la implementación por punto del Acuerdo

Fuente	Costo Total	Porcentaje de participación
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0 %
2. Sistema General de Participaciones	37,8	29,2 %
3. Sistema General de Regalías	19,7	15,2 %
4. Recursos Propios de Entidades Territoriales	5,5	4,3 %
5. Cooperación Internacional	11,6	8,9 %
6. Privados	8,3	6,4 %
Total	129,5	100 %

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en billones de pesos de 2016. Tomado de Conpes 3932, Anexo B PMI, página 217

Los compromisos del A. F. y el Plan Nacional de Desarrollo

Una obligación del Gobierno es poner a consideración de la sociedad, y luego del Congreso, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, el cual se constituye como la hoja de ruta para materializar

los compromisos que propuso en el Plan de Gobierno a la sociedad, el entonces candidato Duque, y que le valió su triunfo en las urnas, lo que incluía además otros compromisos de Estado que no pueden estar sujetos a cambios de corto plazo.

En este contexto se suma un componente de mayor importancia, que se relaciona con la implementación de los compromisos adquiridos en el A.F. entre el Gobierno y las FARC-EP, que deben ser incorporados en el PND, según el Acto Legislativo 01 de 2016. (Tabla 3)

Tabla 3. Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio.
Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. <u>Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.</u> (Subrayado propio) Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este. Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

Existe entonces un mandato constitucional expreso para garantizar la inclusión de la implementación del A.F. dentro del plan de inversiones de los próximos cuatro gobiernos, y dado que el PND se encuentra en elaboración, no se sabe si esto se incluirá, si se propondrán ajustes institucionales y normativos para su ejecución y si se hará la coordinación con los entes territoriales, según lo manda la Corte Constitucional.

Esta incertidumbre no existiría de haberse aprobado el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Santos

durante el *fast-track*, que modificaba la Ley 152/97, Orgánica del Plan de Desarrollo, en cumplimiento del A.F. (6.1.9). El propósito de este Proyecto de Ley era incluir en el Plan Nacional de Desarrollo los componentes específicos del Plan Marco de Implementación (PMI) en planes cuatrienales de implementación y en un capítulo específico el correspondiente plan de inversiones; con lo cual garantizar la armonía con los planes plurianuales de inversión y, así mismo, incluir también algunas medidas para ampliar los escenarios de participación

de la sociedad civil en el diseño y construcción del PND.

Un nuevo proyecto, presentado en abril de 2018 y que se encuentra a consideración del Congreso, pretende articular las políticas, estrategias y programas relacionados con la implementación del A.F. a los planes de desarrollo en diferentes niveles de Gobierno, y ampliar los Consejos de Planeación con participación de los sectores sociales especialmente afectados por el conflicto. Al momento tan solo se ha surtido un primer debate, y el plazo del gobierno para

presentar las bases del PND al Congreso y al Consejo Nacional de Planeación se cumple el 15 de noviembre.

Lo que sí es claro es que se debe cumplir con el PMI y con los indicadores y los montos indicativos de inversión, pues “La no inclusión del PMI en el PND puede dificultar el financiamiento y por lo tanto poner en riesgo

su adecuada implementación” (Conpes 3932, 2018, p. 16).

A su vez, el Conpes 3932 establece los “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, que dan sostenibilidad

a la implementación del A.F. hasta 2031, y reiteran la obligación constitucional de los próximos gobiernos de cumplir de buena fe lo acordado. En este documento se retoma el Artículo 3 del Acto Legislativo 01, ya señalado, y el Artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 (Tabla 4).

Tabla 4. Acto Legislativo 02 de 2017 – artículo transitorio

“Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:	
Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. <u>Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.</u> En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. (Subrayado propio)	

De lo anterior se derivan tres retos (Conpes 3932, 2018 p. 14):

1. “Incorporar los compromisos del PMI dentro del PND y de los planes departamentales y municipales de desarrollo, que estarán vigentes durante el periodo de posconflicto”.

2. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), “deben articular su intervención en el territorio para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las acciones que se requieren para superar el atraso en que se encuentran” varios territorios afectados de forma diferenciada por el conflicto armado.

3. El “fortalecimiento del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)”², a través de su articulación e interoperabilidad con los sistemas de información existentes que hacen seguimiento a los avances de las políticas públicas, a los recursos de inversión y de funcionamiento, y a la cooperación internacional no reembolsable”

Lineamientos para la articulación del PMI y el PND

Se ha establecido que el DNP diseñe para cada uno de los próximos cuatro periodos de gobierno una propuesta de plan cuatrienal de implementación, basada en el PMI junto con los lineamientos sobre los contenidos de paz que deberán ser incluidos en el respectivo PND; propuesta que se elaborará en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia (Conpes 3932, 2018, p. 26). Cada una de las propuestas de plan cuatrienal debe incluir las prioridades y metas de los PDET (incluidas en el Plan de Acción para la Transformación Regional [PATR]) y los contenidos de los PNRRI. La propuesta

se socializará con cada uno de los sectores, y estos deberán incorporar los contenidos del A.F. en cada uno de los PND, de acuerdo a los compromisos e indicadores del PMI; todo esto teniendo en cuenta la regla fiscal, el respectivo Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Las entidades involucradas en la ejecución del A.F., en el marco de sus competencias en cada uno de los puntos, deben ser consultadas e incluir sus responsabilidades en la implementación y la financiación correspondiente (Conpes 3932, 2018).

Información y seguimiento

El seguimiento riguroso y el reporte de avances y dificultades en la

implementación del A.F., así como la información transparente sobre el monto y destino de los recursos invertidos, están previstos también en el Conpes, a través de medidas como:

- Mejorar la articulación e interoperabilidad entre el SIIPO y los demás sistemas de información y seguimiento a las inversiones existentes. El DNP deberá realizar una revisión jurídica y técnica para identificar los ajustes normativos necesarios para este propósito y será el responsable de esta estrategia.
- En el segundo semestre de 2018 el DNP, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, “elaborará un diagnóstico y un protocolo de seguimiento para la recolección y el procesamiento de la informa-

ción relacionada con avances en el PMI, y de los recursos invertidos, y otros instrumentos para la implementación del A.F.” (Conpes 3932, 2018 p. 33).

- Instaurar un sistema complejo de rendición de cuentas sobre la implementación del A.F. La información que se recoja será transmitida por la Alta Consejería para el Posconflicto y la Oficina del Alto Comisio-

nado para la Paz, con el apoyo del DNP, a modo de reportes a “los diferentes usuarios de la información, dentro de los que se encuentran la CSIVI, el Instituto Kroc, y las organizaciones que apoyan a la comisión de notables, a saber el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)” (Conpes 3932, 2018 , p. 34).

***Consuelo Corredor Martínez y
Clara Ramírez G.

Investigadoras del Cinep/Programa por la paz del equipo de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (Csivi).

Referencias:

Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2018) Carta de fecha 30 de agosto de 2018 dirigida al Secretario General y a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Colombia ante las ONU S/2018/801. Recuperado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1827411_sp.pdf

Archila, Emilio. (2018). ¿Es un delito o es un incumplimiento al acuerdo de paz que exjefes de las Farc estén fuera de los espacios territoriales y no se sepa su paradero? Entrevista de Noticias RCN #ElDesayuno. Recuperado de <https://twitter.com/posconflicto-co?lang=es>

Presidencia de la República. (2018). Presidente Duque reitera compromiso de apoyar a desmovilizados en su tránsito hacia la legalidad. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180920->

Revista Dinero. (2017) ¿Cómo se financiarán las inversiones de la paz? Revista Dinero. Recuperado de: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/como-se-va-a-financiar-el-acuerdo-de-paz-segun-dnp/247237>

Contraloría General de la República (2018). Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Boletín no. 150. “Presupuestos bienal de regalías que presentó el gobierno nacional aumenta en más del 60%”. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/>

Notas:

1. Presidencia de la República (2018). Decreto 1780 de 17 de septiembre de 2018. Bogotá. Los funcionarios designados son: la Ministra del Interior, el Alto Comisionado para la Paz y el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto.
2. Integrado de Información para el Posconflicto.



 twitter.com/r0mpecabezas

 facebook.com/rompecabezasradio

91.9 FM

En Bogotá todos
los **MARTES** de
7 a 8 de la noche

Y conéctate con nosotros en:
rompecabezas@cene.org.co

Dicotomías peligrosas:

Comentarios sobre la persecución al crimen y la solución política al conflicto con el ELN

Por: Camila Carvajal Oquendo*

Al cierre de la escritura de este texto, el presidente Iván Duque había rechazado la propuesta del ELN de pactar un cese al fuego bilateral, recordándole al país las dos condiciones que le exige a esta guerrilla para reanudar el proceso de negociación: liberar a todos los secuestrados y cesar toda acción criminal.

Con Gabino en el equipo, la delegación del ELN que está en La Habana ha dicho que seguirá esperando a que llegue alguien del nuevo gobierno a la mesa para seguir conversando, sin renunciar al secuestro, aduciendo al principio de bilateralidad que rige la mesa de diálogos. Mientras tanto, la situación humanitaria se deteriora en la región del Catatumbo y el departamento del Chocó; continúan los atentados a la infraestructura petrolera y los derrames de crudo, y crece la incertidumbre en algunas regiones donde hacen presencia

las estructuras que, en principio, estos delegados representan.

Por un lado, Duque dice que el ELN ha cometido cientos de hechos criminales desde que se instaló la fase pública de los diálogos de paz (Barragán, 2018). Por el otro, el ELN dice que el gobierno ha emprendido una ofensiva en sus zonas de influencia, “entregando la mesa a los militares” (Telesur, 2018). Ambas partes se acusan mutuamente de no tener voluntad de paz y cada día sus posturas parecen menos conciliadoras. Ante ese escenario, se ha dicho que ninguno desea asumir el costo político de acabar con la mesa, induciéndola pasivamente a un estado de coma mientras se enfría (Montoya, 2018), en palabras del jefe negociador del ELN, Pablo Beltrán, la peor crisis del proceso de paz (Semana, 2018).

¿Cómo ha sido la gestión del gobierno Duque en la *exploración* de la salida negociada al conflicto con el ELN? En estas

líneas se examina la relación que existe entre el principio del sometimiento al criminal que sustenta el accionar de este gobierno en materia de orden público, y la radicalización de los antagonismos entre el Estado y algunas comunidades de regiones rurales donde el ELN hace presencia. Esto con la intención de mostrar que el tratamiento represivo puede profundizar en los habitantes de estas regiones la desconfianza en el Estado, y puede producir en ellos posturas desfavorables al desarme de los grupos insurgentes.

Iván Duque y el sometimiento al criminal

“La obsesión”¹ de Iván Duque con la seguridad y la legalidad tomó cuerpo en un principio que él denominó “el que la hace la paga”. Sobre ese cimientto, su gobierno ha emprendido medidas de choque para perseguir ciertas expresiones



de ilegalidad como el contrabando, la minería ilícita y el narcotráfico. Varias iniciativas –en parte diseñadas desde este principio–, como el decreto de incautación de la dosis mínima y la recuperación de las “zonas de miedo” (como él mismo llama los lugares amenazados por la delincuencia) han tenido polémicos éxitos tempranos de los que se ufanan gobernantes y agentes de la fuerza pública en redes sociales y medios de comunicación².

Sin embargo, no solo ha habido ‘pequeñas victorias’. Por ejemplo, en el desarrollo de esa estrategia, el pasado 21 de octubre en El Patía, Cauca, decenas de personas impidieron la captura de Didier Calvache Jiménez, presunto miembro del frente Manuel Vásquez Castaño del ELN, luego de obstruir el paso de la unidad que lo transportaba retenido y de atacarla con objetos contundentes (ver publicaciones de Caracol Radio y Pulzo, 21 de octubre de 2018). El ministro de Defensa, Guillermo Botero, articuló las siguientes palabras cuando reaccionó al hecho:

Yo lo que digo es que se ha vuelto una cultura prácticamente la de estar delinquiendo y eso no puede ser y por eso será sobre lo que tomaremos medidas. Lo que quiero acá es respaldar a la fuerza

“

Algunos dirían que manifestaciones de este tipo son muestra de la “acumulación social de la violencia y la ilegalidad”, entendida como el efecto que tiene la existencia de organizaciones criminales en las actitudes de los ciudadanos, sus valores y su percepción sobre la legalidad

”

pública en su actuar (Caracol Radio, 22 de octubre de 2018).

En el comunicado de prensa emitido por el Ministerio de Defensa a propósito de este hecho (MinDefensa, 2018), se manifiesta que el mismo fenómeno se observó recientemente en Tibú y Argelia,³ municipios en donde grupos de civiles opusieron resistencia violenta a la presencia y el accionar de la fuerza pública.

Algunos dirían que manifestaciones de este tipo son muestra de la “acumulación social de la violencia y la ilegalidad”, entendida como el efecto que tiene la existencia de organizaciones criminales en las actitudes de los ciudadanos, sus valores y su percepción

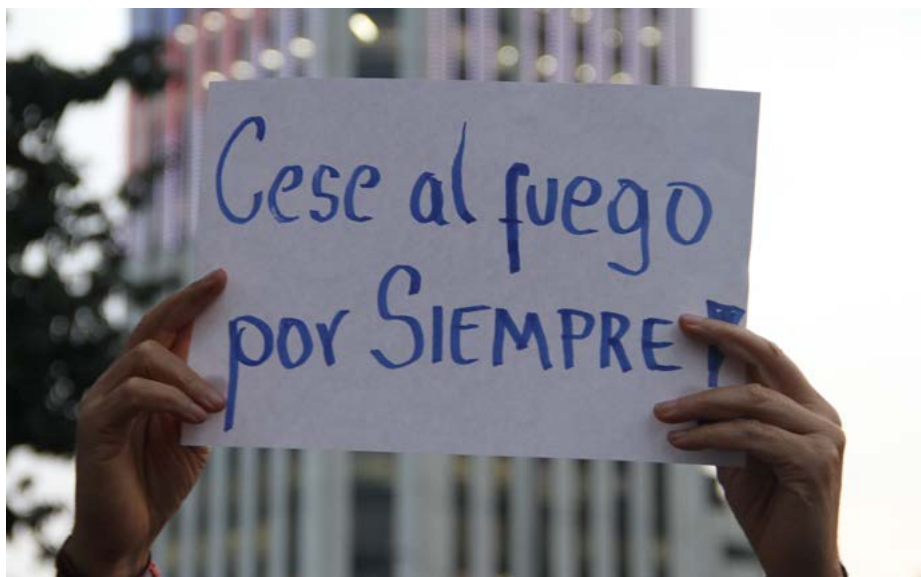
sobre la legalidad (Misse, 2010, como se citó en Garzón, 2012, p. 1). Otros, mejor aún, podrían comprender estas reacciones como expresión de los legados que ha dejado la guerra en la vida de las personas en las zonas de conflicto (Vargas, 2017; Wood, 2008). Sin embargo, a juzgar por las declaraciones del Ministro de Defensa, parece que el nuevo gobierno interpreta este tipo de acontecimientos desde un juicio dicotómico y legalista, basado en una visión normativa y *criminalizante*.

Y es justamente esa cara *criminalizante* del Estado la única que han visto, por décadas, algunas comunidades rurales en regiones donde la vida se ha organizado gracias a la interacción entre autoridades civiles y guerrillas (Cinep, 2016). Estas interacciones suceden, por ejemplo, porque los grupos insurgentes regulan conflictos y ofrecen seguridad y otros servicios de corte ‘bienestarista’, ante la precariedad de la oferta estatal en estas materias (Arjona, 2016).

Del ELN específicamente se ha dicho que su proyecto político se cimienta en la acumulación de legitimidad en sus áreas de influencia, por lo que apoya acumulados básicos de poder popular, resuelve problemas y confronta amenazas a la seguridad de las comunidades de sus zonas de influencia (Medina, 2003). Como consecuencia de esa estrategia, hay personas que, sin haber empuñado un arma o cometido delitos, se sienten orgánicas a su estructura o afines a su identidad política.⁴ Estos civiles, y otros que viven en estas zonas y que no desarrollaron una ‘identidad rebelde’, ¿serán tratados y perseguidos como delinquentes o criminales?

La otra variable: las economías ilegales

Por otro lado, las estrategias represivas, como las que Duque implementa, también suelen justificarse por la necesidad de dismantelar las economías ilegales, después de haber diagnosticado que en su desarrollo se produjeron las amenazas a la seguridad. Pero, al momento de optar por estas estrategias, se obvia una realidad bien documentada:



Fotografía: Archivo Cinep/PPP



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

desde que algunas de estas regiones empezaron a poblarse (al margen de las instituciones del Estado y su legalidad), allí se han desarrollado economías como el contrabando, la minería informal y el cultivo de la hoja de coca, que han provisto de recursos a civiles, organizaciones armadas ilegales de distinta naturaleza e, incluso, a autoridades estatales (Defensoría del Pueblo, 2018).

En lo que respecta a los planes de choque contra esas economías, son varios los ejemplos de las consecuencias negativas que han tenido en las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios, quienes han vivido de estas actividades hace décadas. También son varias las lecciones aprendidas en materia de su ineficacia en el desmantelamiento de las estructuras armadas ilegales.

Parece que el problema se presenta cuando la definición de una conducta criminal carece de precisión al momento de caracterizar los elementos que la constituyen y cuando, en la aplicación práctica de las estrategias que se diseñan para ‘neutralizar estas amenazas’, se abre un amplio margen de discrecionalidad que expone y somete a grupos de personas a constantes abusos y arbitrariedades por parte del aparato coercitivo del Estado (CIDH, 2015). La oposición de los damnificados de ese tratamiento a sus ‘victimarios estatales’ sería, desde esa misma lógica, una

acción política más que una simple expresión de delincuencia.

En el fondo: los antagonismos históricos

Entonces, además de los problemas estructurales irresueltos y la larga lista de promesas incumplidas por gobiernos sucesivos, las demandas crecientes de regulación, control, seguridad y protección a estas poblaciones y a sus economías, son condiciones que, por ejemplo, dotan de argumentos a facciones del ELN cuando reivindican la vigencia de su resistencia armada y cuando se oponen a la desmovilización de la guerrilla.⁵

Asimismo, estas condiciones disuaden a algunos pobladores de apoyar el proceso de paz en regiones donde el

ELN ha construido su “poder paralelo” (Aguilera, 2014, Gutierrez, 2010), manifestando que, por ejemplo, *se sienten más seguros* si los miembros de la Guardia –antes ‘milicios elenos’– están cerca para garantizar el orden y la justicia ante las amenazas recientes:

El ELN, pues uno sabe que es una organización guerrillera que vela por el bienestar de la gente, del pueblo, que está pendiente de salvaguardarlo de lo malo. Cuando ellos están, me siento segura. Cuando no están es que nos sentimos desprotegidos. De repente mucha gente no piense así pero yo por lo menos pienso así, o sea, cuando ya veo que la guerrilla se va, me parece muy complicado. Se han tenido que alejar y todo se complica. Ya mira uno que hay drogadicción acá, y en Fortul eso nunca se veía [...]. Por lo menos acá en Fortul no se miraban tantos robos, tanta delincuencia, y ahora sí ya se mira mucha delincuencia. Porque el filtro que el ELN tenía, por así decirlo [...] ya se les ha salido un poco de las manos. ¿Por qué? Porque ya no tienen tanto control del territorio, porque les ha tocado desplazarse. Entonces ya vienen muy de vez en cuando y a los que les gusta delinquir pues se les ha facilitado más. Pero cuando regresan nuevamente, pues matan a todo el que actuó mal. Porque uno sabe que el que roba se muere, el que es vicioso y vende droga se muere, eso no lo perdonan. El violador ‘si siete

“

En lo que respecta a los planes de choque contra esas economías, son varios los ejemplos de las consecuencias negativas que han tenido en las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios, quienes han vivido de estas actividades hace décadas.

”

veces nace, siete veces se muere’, esa es la consigna por aquí (testimonio de habitante casco urbano de Fortul, Arauca, septiembre de 2018).

También ocurre que hay pobladores que perciben que la presencia de las estructuras armadas del ELN es una garantía para lograr que el Estado cumpla con lo que les ha negado por décadas y les reconozca los derechos básicos del estatus ciudadano, porque aprecian que en las condiciones actuales, no hay garantías para su participación en las decisiones públicas que determinan el destino de sus territorios:

Yo no estoy de acuerdo con ese proceso de paz ahorita. El ELN no debería irse hasta que el gobierno cumpla, porque si a las FARC y a la gente no le han cumplido nada fue porque entregaron las armas a cambio de nada. Lo que dice el ELN es que está haciendo una evaluación, un examen, a ver si hay las condiciones para entregar las armas después de que el Estado cumpla, y esas condiciones es difícil que las haya [sic]. Le repito, mire lo que han hecho con esos acuerdos que firmaron las FARC (testimonio habitante de San Calixto, Norte de Santander, noviembre de 2017).

Ahora bien, incluir aquí voces escépticas o que desconfían de las virtudes de

“

Hay pobladores que perciben que la presencia de las estructuras armadas del ELN es una garantía para lograr que el Estado cumpla con lo que les ha negado por décadas y les reconozca los derechos básicos del estatus ciudadano

”

esta negociación, no pretende insinuar que estas son representativas, ni busca atribuirles cualidades de verdad, ni cargarlas de juicios valorativos. La intención aquí sí es –parafraseando a Miguel Beltrán (2015)- invitar a restituir la complejidad en el análisis de estas coyunturas, y tratar de comprender qué aspectos contribuyen con la radicalización de las identidades y posturas políticas de las personas que viven en las regiones con influencia *elena*.

El desencuentro fundamental

En esta misma revista, Fernán González explica cómo, luego del plebiscito y del triunfo del Centro Democrático en las elecciones presidenciales, se ha hecho evidente el disenso fundamental que existe en el país a propósito del

sentido de la salida negociada al conflicto, que se cimienta en la inexistencia de un consenso a propósito de las causas y manifestaciones de la violencia política.

Al limitar el sentido de la negociación a los términos del fin del conflicto, desconociendo los puntos fundamentales de la agenda pactada en el Acuerdo de Caracas, el gobierno Duque cierra la puerta a la posibilidad de continuar con los diálogos de paz y valida la necesidad de combatir militarmente a una ‘amenaza criminal que no se somete a la justicia’. Bajo el influjo maniqueo de su postura, pone en riesgo a civiles en su lucha contra un enemigo difícil de determinar.

Esto, porque el ELN no solo es un grupo criminal. Es una confluencia de organizaciones resilientes que ha construido formas de poder que pueden o bien confrontar las normas e instituciones del Estado, o bien crecer dentro de sus límites. Cada estructura regional es una realidad distinta, y eso se evidencia en los desenlaces recientes del conflicto y en la heterogeneidad que se evidencia en los clamores por la salida negociada.

Cierto es que reconocer que el ELN es más que un grupo criminal no implica negar la responsabilidad de sus estructuras en el deterioro de las condiciones de vida en estas regiones, ni ignorar que varios de sus frentes se lucran hace años del narcotráfico, el contrabando y la minería ilegal. Aceptar su naturaleza



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

política sí resulta imprescindible para superar las visiones maniqueas y *criminalizantes* que hacen más difícil una conversación urgente, porque es cierto

que la indecisión de ambas partes ante la necesidad de continuar con la negociación se paga con vidas humanas con cada nuevo día.

*Camila Carvajal Oquendo

Investigadora del Cinep/Programa por la Paz. Equipo Conflicto, Estado y Desarrollo.

Notas

- Desde que asumió el poder en agosto de 2018, Iván Duque manifestó tener una obsesión con la seguridad (García, 2018). El mandatario señaló que su estrategia en este aspecto gira en torno a tres ejes: 1. Concretar grandes operaciones para la reducción del delito, 2. Acciones de control y prevención, y 3. Una activa participación de la ciudadanía denunciando los focos del delito.
- Basta con buscar el hashtag #elquela-hacelapaga en redes sociales para encontrar múltiples ejemplos de los polémicos éxitos tempranos de dicha estrategia de choque.
- Se especula que las personas que atacaron el carro del ejército en Tibú se dedicaban a extraer crudo del tubo, y que aquellas que además eran habitantes del municipio de Argelia se resistían a la destrucción de unos laboratorios para el procesamiento de la coca (Montoya, 2018; Rico, 2018).
- En estos casos, el poder político y el control social que ejerce una guerrilla en una región no dependen de una 'conversión ideológica al marxismo' de los campesinos que allí habitan, ni se traducen en la consolidación de 'pueblos guerrilleros'. Más bien son evidencia de la capacidad que tiene el grupo insurgente para identificar y dar respuesta a los intereses específicos de las comunidades (Aguilera, 2014; González, Bolívar y Vásquez, 2003).
- Este es el caso del Frente de Guerra Occidental - Omar Gómez, que declaró, luego de su Novena Asamblea en 2016, su postura desfavorable a "la política de desmovilización de la insurgencia colombiana con mesas de diálogo que solo buscan el desarme de la guerrilla y no las transformaciones necesarias para la paz" (Carvajal-Oquendo, 2018).

Referencias

- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Iepri.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. New York: Cambridge University Press.
- Barragán, J. (14 de Noviembre de 2018). *Duque: ELN asesino más de 100 personas en diálogos de paz con gobierno Santos*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2018, de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/politica/duque-eln-asesino-mas-de-100-personas-en-dialogos-de-paz-con-gobierno-santos>
- Beltrán, M. (2015) *Las FARC EP (1950-2015): Luchas de ira y esperanza*. Bogotá: Desde Abajo.
- Caracol Radio. (21 de Octubre de 2018). *Grupo de personas frustró captura de alias 'Conejo' en Cauca*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Caracol Radio: http://caracol.com.co/radio/2018/10/21/nacional/1540156735_913799.html
- Caracol Radio. (22 de Octubre de 2018). *"Eln estaría instrumentalizando a campesinos para atacar a Fuerza Pública"*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Caracol Radio: caracol.com.co/radio/2018/10/22/nacional/1540215405_662717.html
- Carvajal-Oquendo, C. (2018). *Nuevas-viejas conflictividades en el Chocó*. Sin publicar.
- CIDH. (2015). *Violencia, niñez y crimen organizado en América*. Washington: Organización de Estados Americanos (OEA).
- Cinep. (2016). *Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado. Documento ocasional Nro. 81*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *"Economías ilegales, actores armados, y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo"*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- García, J. (9 de Julio de 2018). *Presidente de Colombia "Mi obsesión en el Gobierno será la seguridad"*. Recuperado el 21 de Noviembre de 2018, de Agencia EFE: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/presidente-de-colombia-mi-obsesion-en-el-gobierno-sera-la-seguridad/10010-3677108>
- Garzón, J. C. (2012). *La rebelión de la redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington: Woodrow Wilson Center.
- González, F., Bolívar, I., & Vásquez, T. (2003). *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Gutiérrez, O. (2010) "Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad". En *Análisis Político*, 23(69), 3-34. Recuperado el 22 de Noviembre de 2018, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200001&lng=en&tlng=es.
- Medina, M. (2003). "La resistencia militar como resistencia política, el caso del ELN". En Estrada, J. [comp.] (2003). *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp. 714-728
- MinDefensa. (21 de Octubre de 2018). *Comunicado Oficial del @mindefensa, las @FuerzasMilCol y la @PoliciaColombia al respecto de hechos acontecidos recientemente, en acciones de nuestra Fuerza Pública en el Cauca [Post en Twitter]*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Twitter: https://twitter.com/mindefensa/status/1054106021394825222/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtterm%5E1054106021394825222&
- Montoya, J. C. (19 de Octubre de 2018). *Atacan a piedra vehículo del Ejército en Norte de Santander*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/colombia/video-de-ataque-a-piedra-al-ejercito-en-norte-de-santander-DF9520467>
- Pulzo. (21 de Octubre de 2018). *80 personas frustraron captura de alias 'Conejo', cabecilla del ELN*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Pulzo: <https://www.pulzo.com/nacion/habitantes-cauca-impiden-captura-cabecilla-eln-PP577995>
- Rico, A. (20 de Octubre de 2018). *En Tibú (Norte de Santander) y Argelia (Cauca) comunidad se envalentona contra el Ejército*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2018, de La FM: <https://www.lafm.com.co/colombia/en-tibu-norte-de-santander-y-argelia-cauca-comunidad-se-envalentona-contra-el-ejercito>
- Semana. (19 de Octubre de 2018). *"Proceso de paz con el ELN pasa su peor crisis": Pablo Beltrán*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-con-eln-en-colombia-pasa-su-peor-crisis-dice-beltran/587332>
- Telesur. (16 de Octubre de 2018). *ELN: Duque ha entregado mesa de negociación a fuerzas militares*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2018, de Telesur: <https://www.telesurtv.net/news/eln-beltran-duque-mesa-negociacion-20181015-0052.html>
- Vargas, A. (2017). Political order in the aftermath of civil war: Wartime rule and local governance in rural Colombia. *Sin publicar - Universidad de Yale*.
- Wood, E. (2008). The social processes of civil war: The war-time transformations of social networks. *Annual Review of Political Science*, 11, 539-561.

“La palabra dicha no vuelve atrás”, Horacio

Por: Ana María Restrepo* y Martha Cecilia García**

La inauguración del actual gobierno en temas de movilización social estuvo mediada tanto por declaraciones públicas poco afortunadas del propio Presidente y de algunos de sus ministros, como por algunos asuntos que ya han incitado a la protesta social o que están a punto de provocarla, y en los cuales algunos miembros del gabinete (ministros y funcionarios, usuarios de las puertas giratorias) han tenido alguna injerencia, hoy o en el pasado reciente. Este artículo pone en el contexto de la movilización social dichas palabras y acciones, y sus implicaciones.

En el primer discurso del presidente Duque, el día de su elección en segunda vuelta, dijo que la protesta social incentiva odios, que esta tiene lugar en zonas rurales y simplificó la mirada al campo colombiano:

Ese país será también el país que en el campo colombiano en lugar de propiciar siempre la fractura y la protesta social incentivando odios, lo que va a hacer es generar la

fraternidad entre empleadores y trabajadores, y generará la armonía vigorosa entre la agroindustria y el pequeño productor (...). (El Espectador, 18 de junio de 2018).

Frente a la primera afirmación presidencial respecto a la protesta social, hay que recordar que esta es una acción política no institucional que *expresa* inconformidades y desacuerdos; *denuncia* injusticias y violaciones a derechos fundamentales, y *pide* bienes, servicios y

garantías. Además, entre sus propósitos no está el de “incentivar odios”, aunque sí delinear adversarios.

Con relación al segundo aserto, se entendería entonces que las ciudades no son un escenario propicio para la protesta, pero nada más lejano de las evidencias. Piénsese tan solo en las marchas de octubre y noviembre de este año en defensa de la educación superior pública, realizadas en varias ciudades del país.

En lo que respecta a la tercera afirmación, los habitantes del campo ni son mano de obra disponible ni se definen únicamente por su actividad económica. Como bien lo han venido señalando con sus demandas de reconocimiento cultural y político, las comunidades étnicas y campesinas tienen sus propios proyectos de vida y en la mayoría de casos esos proyectos trascienden la necesidad de empleo rural. Pero eso será discusión de otro artículo completo.





En 2017 comunidades de La Guajira se desplazaron a Bogotá para reclamar sobre los impactos que ha causado la minería en sus comunidades. Las demandas, necesidades y propuestas que se realizan a través de las protestas siguen quedando en un segundo plano. Archivo Cinep/PPP

Un mes después de ese discurso, Guillermo Botero, aún presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) y próximo Ministro de Defensa, anunció durante la cumbre Concordia Américas 2018 que el gobierno entrante promovería una ley para organizar la protesta social, y que esta debería representar los intereses de toda la sociedad y no solo los de un grupo. En su momento, Mauricio Archila, investigador del Cinep, respondió que regular la protesta es una manera de cercenar la posibilidad de que diversos grupos expresen de manera pública las carencias e injusticias que padecen y, por esa misma razón, es imposible que las manifestaciones obedezcan a un único interés general (Jaimes Vargas, 2018). Según Botero, el aumento de las protestas requiere tal regulación ya que “de acuerdo con las cifras del Cinep, en 2010 se reportaron 640 luchas sociales y en 2016 se registraron 1019” (Olaya, 2018).¹ Sin embargo, la Base de Datos de Luchas Sociales del Centro contiene unas cifras distintas a las entregadas por el Ministro (825 para el primer año citado y 777 para el segundo) y contradicen su pretensión de mostrar un crecimiento sostenido de las protestas sociales durante los dos cuatrienios de Juan Manuel Santos. Los

datos del Cinep presentan dos picos recientes en el número de protestas: uno en 2007, cuando se registraron 1015, y otro en 2013, cuando estas acciones llegaron a 1027. Desde entonces, año a año, se ha presentado un descenso. El decrecimiento de las protestas no significa que se hayan atendido las demandas que estas planteaban. Los datos hablan más de la esperanza que algunos grupos sociales fijaron en las posibles transformaciones que podrían derivarse del acuerdo de paz tras los diálogos de La Habana, acompañada, en muchas regiones, del descenso de los índices de violencia letal y, por ende, del declive de algunos de los motivos de movilización social relacionados con el clamor de la paz y el rechazo a las acciones de guerra de grupos armados y a sus consecuencias sobre la conculcación de derechos, en particular a la vida, la integridad y la libertad.

Ya posesionado en su cargo como ministro de Defensa, Botero volvió a arremeter contra la protesta social, esta vez para criminalizarla al asegurar que es financiada con dineros ilícitos de cinco grupos armados organizados (Revista Semana, septiembre de 2018). Esta temeraria afirmación impacta la opción de que múltiples y diversos grupos

sociales tengan voz y visibilidad; niega la autonomía de grupos, organizaciones y movimientos sociales para expresar desacuerdos, necesidades y propuestas; ocluye la posibilidad del diálogo social al que tantas veces se ha referido el actual presidente; y, lo que es peor, pone en riesgo la integridad y la vida de los protagonistas de esas protestas.

Tres desafortunadas intervenciones públicas sobre la movilización social en un corto lapso de tres meses obligan a estar alerta frente al incierto futuro de las acciones sociales colectivas contenciosas y de las respuestas a las demandas que estas plantean, a pesar de que tres días antes del cambio de gobierno se emitiera el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía de la protesta pacífica”, con resolución número 1190 de 2018 del Ministerio del Interior.² Aunque este documento se reconoció como un avance en el tratamiento de la movilización social, la normativa se concentra en garantizar la realización de la protesta, como un evento único y *performático*, como una puesta en escena, y no contempla la atención a las demandas que las luchas sociales llevan consigo ni las redes de conflictos que estas evidencian.

Este protocolo fue duramente criticado por las agremiaciones, que ya se habían opuesto tanto a este como a las consultas populares, y que abogan por las consultas previas expresas: las asociaciones de Petróleo y Minería; la Sociedad Colombiana de Agricultura; y, además, los alcaldes de las principales ciudades. Todos estos actores argumentaron que la imposición del protocolo les impidió expresar sus observaciones, a saber, que la normativa se excedió en la creación de disposiciones legales y de nuevas instancias y, lo que es peor, le asignó funciones a la sociedad civil desconociendo las instituciones estatales (El Espectador, 3 de agosto de 2018). Por su parte, el Consejo Gremial agregó que este protocolo desconoce los derechos de quienes no protestan, que son los verdaderos “afectados”, entre los que sobresalen los pobres y Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), aseveró que garantizar el derecho constitucional a la protesta es una muestra de que la Constitución Política de 1991 permite más la defensa de las minorías que de las mayorías (Rueda, 2018).

A pesar de los malos augurios para la protesta social, esta no se ha detenido como lo confirman algunas movilizaciones a las que nos referiremos a continuación:

“Se avisa al público de la república que la educación pública se extinguió...”

Esta fue una de tantas rimas coreadas por los estudiantes en la noche del viernes 20 de octubre durante la marcha de antorchas que recorrió varias calles de la capital del país. Era la tercera manifestación realizada dentro del paro nacional de universidades e instituciones técnicas y tecnológicas públicas de educación superior para exigirle al gobierno Duque atender el inmenso hueco presupuestal que amenaza su existencia: cerca de 20 billones de pesos que hacen falta para las 61 instituciones. Dicho déficit deriva del modelo de financiamiento impuesto por la Ley 30

de 1992, agravado desde entonces por la asignación presupuestal dentro de los planes de desarrollo, por algunos puntos contenidos en la reforma tributaria reciente que permitirían el desvío de recursos públicos hacia las universidades privadas vía becas y créditos educativos otorgados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y el programa Ser Pilo Paga.

Algunas de las acciones colectivas que han fortalecido al movimiento de la comunidad académica de la educación superior pública³ han sido el paro nacional de las 32 universidades públicas (iniciado el 11 de octubre); las inmensas marchas adelantadas en varias ciudades del país con el apoyo de estudiantes de secundaria (quienes aspiran a continuar sus estudios superiores dentro del sistema público), universitarios del sistema privado y una parte importante de la población; y la intensa actividad académica extramuros “Clase a la calle”. Dichas acciones se constituyeron en catalizadores del acuerdo al que llegaron los rectores del Sistema Universitario Estatal con el presidente Duque y su Ministra de Educación, el 26 de octubre.

“Mejor imposible”, así calificó la Rectora de la Universidad Nacional el acuerdo que contempla que durante el cuatrienio Duque las transferencias del gobierno nacional a las instituciones de educación superior (IES) crezcan en un

Índice de Precios al Consumidor (IPC) más tres puntos porcentuales en 2019, y en IPC más cuatro por ciento de 2020 a 2022. Además, el pacto compromete 300 mil millones de pesos con cargo al presupuesto nacional para inversión cada año, desde 2019 hasta 2022; y negociar con gobernadores, alcaldes y el Congreso la transferencia en 2019 y 2020 de un billón de pesos de las regalías para inversión en infraestructura de las IES.

Pero, para la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), este resultó “un muy mal acuerdo” porque no permite superar la crisis para garantizar el cumplimiento ni de las funciones misionales de las universidades (docencia, investigación y proyección social), ni del régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios (ASPU, 2018). De igual forma, la Unión Nacional de Estudiantes de Educación Superior (Unees), la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (Acreees) y la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles Colombianos (Fenares) desaprobaron el pacto porque desconoció tanto a quienes han sostenido la movilización (estudiantes y profesores) como el pliego presentado por la comunidad educativa, que contiene tres puntos: 1. Financiación, 2. Autonomía, y 3. Democracia y garantías para la movilización (especialmente, el no ingreso ni actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios [Esmad] y la fuerza pública dentro de los campus universitarios, y la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación pública superior en cualquier reforma a Ley 30) (El Espectador, 2 de octubre de 2018).

El componente financiero del pliego fue atendido parcialmente porque no contempló la demanda de condonación de deudas con el Icetex y el programa Ser Pilo Paga; el déficit presupuestal del SENA; el plan de pago de la deuda histórica de las universidades públicas; ni el aumento del presupuesto de Colciencias. Además, se dejó a voluntad de los entes regionales el traspaso de regalías cuyo monto depende del precio del barril de petróleo. Por estas razones, las organizaciones estudiantiles llamaron a

“

Durante la administración de Juan Manuel Santos, Colombia tomó distancia frente al enfoque de la lucha antidrogas promovido por los Estados Unidos, que está fundado en la securitización de la cuestión, en el prohibicionismo y en responsabilizar a los países productores.

”

seguir en paro y en las calles para presionar la instalación de una mesa de negociación intersectorial para abordar el pliego completo y convocaron a la marcha-carnaval “La muerte de la educación pública” el 31 de octubre.

La mesa de diálogo se instaló el primero de noviembre con la participación de los representantes de las organizaciones estudiantiles y de profesores, y el Viceministro de Educación Superior con un equipo técnico. El 7 de noviembre, sin llegar a un solo acuerdo, se suspendieron las conversaciones. Los manifestantes ataron su reanudación a la presencia del presidente Duque, pero él no ha tenido tiempo para atenderlos porque, además de sus múltiples ocupaciones y viajes, ha estado recibiendo en palacio a deportistas y cantantes, entre los que se cuenta un reguetonero cuyas canciones han sido cuestionadas por objetualizar a las mujeres e hipersexualizar las relaciones entre personas.

El presidente Duque demuestra, al desconocer las demandas de estudiantes y profesores, su convencimiento de haber hecho lo suficiente por la educación superior pública, y por ello le resultan intolerables las manifestaciones callejeras y las responde –con la anuencia de algunos alcaldes– con represión impartida por la fuerza pública. Desde

“

En este orden de ideas queda abierta la posibilidad de que nuevos recursos obtenidos para la paz, específicamente provenientes de los Estados Unidos, se usen en una nueva etapa de la lucha antidrogas en territorio colombiano.

”

el momento en que se suspendieron las conversaciones, se produjo un cambio radical de actitud del Esmad ante las manifestaciones estudiantiles: de la presencia discreta, del saludo de mano y de la entrega de flores, se pasó a acorralar a los manifestantes en los campus con bombas aturridoras, chorros de agua y detenciones, y ahora el escuadrón es acompañado por la caballería que ayuda a intimidar y disolver las marchas.

Los estudiantes han recurrido a las tomas de entidades públicas, la fuerza pública continúa sitiándolos, los rectores amenazan con cancelar el semestre... Este es un círculo vicioso que trae a la memoria la aciaga época de finales de

la década de 1970 y comienzos de la de 1980, cuando las protestas estudiantiles fueron respondidas con la persecución a los manifestantes y con la difamación y cierre de varias universidades, cuyos campus fueron dejados al cuidado de la caballería. Esta situación generó nuevas movilizaciones que exigían reapertura y salida de la fuerza pública de las universidades y la liberación de estudiantes detenidos.

Además del manifiesto desinterés presidencial por el profesorado y el estudiantado de las IES, la propuesta de negociar con gobernadores la asignación de una parte de las regalías a estas instituciones para mejoramiento de infraestructura es también objeto de preocupación: ¿es, acaso, una estrategia gubernamental para desatar una pugna frontal entre comunidades educativas que reclaman el derecho a la educación pública, estatal y gratuita, y pobladores que exigen su derecho a un ambiente sano, a un hábitat digno y a disfrutar sus territorios libres de extractivismo minero-energético? Y, ¿cómo hacer realidad el sueño expresado en una pancarta sostenida por estudiantes de la Universidad Pedagógica Nacional en la Plaza de Bolívar que decía: “Queremos la biodiversidad protegida y la educación pública para todos”?



El presidente Duque desconoce las demandas de estudiantes y profesores y responde a ellas con represión. Jornada de protesta del 28 de noviembre de 2018. Fotografía: Archivo Cinep/PPP



Mientras las comunidades se oponen a la minería, el Gobierno nacional habla de *fracking*. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

“Tengo que convencer al presidente Duque sobre el *fracking*”: MinMinas

La Ministra tendrá que convencer al Presidente de que la fracturación hidráulica (en inglés, *fracking*) se puede hacer de manera responsable y segura porque, en su programa electoral, Duque prometió que el manejo y la protección del agua serían centrales en la agenda ambiental de su gobierno porque de ello depende el desarrollo rural, la sostenibilidad de la producción agropecuaria y la mitigación de efectos de la industria y la minería.

Sin duda, la Ministra logrará convencer al Presidente, pero no a los pobladores de municipios donde se rumora que ya se está haciendo hidrofracturación o que están bajo la amenaza de que pronto se iniciará la explotación de hidrocarburos utilizando ese método. No está de más recordar que este proceso está condenado por el alto consumo de agua; por su impacto en la salud humana por los gases que emana; por los efectos que tiene sobre el medio ambiente, sobre todo en las fuentes de agua que quedan contaminadas por metales pesados y, posiblemente, por elementos radioactivos; por contaminar la atmósfera, y por alterar las placas tectónicas generando temblores.

La jefe de la cartera de Minas considera que los impactos citados hacen parte de un discurso que estigmatiza al

fracking y que carece de conocimientos técnicos y de información veraz. Advierde que mientras muchos municipios lanzan fuertes críticas contra la extracción petrolera y se abanderan del “No al *fracking*”, se benefician de sus regalías sin cuestionarlas,⁴ y sostiene que con estándares regulatorios exigentes se pueden realizar fracturas hidráulicas de manera responsable.⁵ Pero, ¿en manos de qué institución (o instituciones) quedará la aplicación, seguimiento y evaluación de tales estándares, y cuál será el papel de las comunidades que habitan las zonas donde se llevará a cabo la extracción de hidrocarburos con esta técnica?

Los pobladores se rehúsan a ser convencidos de piedra en la toma de decisiones sobre sus territorios y quieren que las autoridades escuchen sus preocupaciones sobre la hidrofracturación, así como las advertencias sobre los riesgos y las solicitudes de tener en cuenta el principio de precaución hechas por organismos internacionales y nacionales.

Desde cuando se anunció públicamente que en diecinueve de los 98 bloques para explotación de hidrocarburos ofrecidos en la Ronda Colombia 2014 se podría hacer *fracking*, iniciaron las movilizaciones en su contra y el Foro Nacional Ambiental, el Fondo Mundial para la Naturaleza (siglas en inglés WWF) y Dejusticia pidieron a MinMinas, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) una

moratoria en la implementación del uso de esta técnica con base en el principio de precaución sobre los posibles riesgos de la práctica para la salud humana y el hecho que tal daño sería grave e irreversible.

Dos años después, en 2016, la Corporación Defensora del Agua, el Territorio y los Ecosistemas (Cordatec) convocó a varias protestas en San Martín (Cesar), el municipio donde la empresa estadounidense ConocoPhillips inaugurará esta práctica en Colombia. Por ello, la multinacional acusó a los campesinos de las zonas rurales de influencia del proyecto de ser opositores y enemigos de la llegada del empleo a la región.

En abril de 2018, la ANLA decidió suspender el trámite de varias licencias ambientales de proyectos petroleros en el Magdalena Medio por la tragedia ambiental causada por el derrame de petróleo emanado del pozo Lizama 158, entre ellas la del proyecto piloto de *fracking* de Ecopetrol entre Barrancabermeja y Puerto Wilches, en el departamento de Santander. Es probable que en esta decisión hayan tenido que ver las movilizaciones promovidas por campesinos, indígenas, comunidades afro y hasta pobladores urbanos pocos días después del derrame de esta excavación, en las que pidieron a Ecopetrol sepultar la idea de los pozos pilotos de *fracking* debido a los desastres ambientales que ya estaban causando en el país.

En 2018 se realizaron otras protestas en municipios de Boyacá donde la compañía polaca Geofizyka Toruń pretende hacer estudios del subsuelo. Allí, las comunidades le expresaron a la empresa que no es bien recibida y que no le permitirán hacer prospección sísmica porque luego se le otorgará licencia de exploración con fines mineros y, posteriormente, vendrá la inevitable explotación de hidrocarburos. Ante la polémica que han despertado los estudios de exploración sísmica que se propone hacer esta empresa europea en doce municipios del departamento (en las provincias de Occidente, Centro y Ricaurte), el Vicepresidente Técnico de la ANH aseguró que la información que se obtendrá en ese proyecto no tiene nada que ver con fracturación hidráulica porque no hay licencias que lo aprueben (Boyacá Sie7e Días, 19 de junio de 2018).

Estas son apenas un par de muestras de la capacidad de lucha de las poblaciones cuando sienten amenazado su territorio y, en particular, sus fuentes de agua, entendidas como fuentes de vida. ¿Habrán posibilidades de que la Ministra de Minas y Energía escuche esos temores y actúe en consecuencia, sobre todo, después de que el Consejo de Estado suspendió los actos administrativos mediante los cuales el gobierno nacional fijó los criterios para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, mediante estimulación hidráulica, mientras

estudia una demanda de precaución? (Redacción Judicial, 2018).

Ahogados en deudas y sin agua

Entre el momento en que 117 municipios del país se enredaron con los ya famosos bonos de agua que prometían financiar proyectos de agua potable y saneamiento, hacia 2008, y hoy, 2018, la Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep ha registrado 67 protestas en 30 de esos entes territoriales. Esas movilizaciones han denunciado la ausencia de acueducto y alcantarillado, por lo que parte de su población muere de sed o está inundada de aguas servidas, situaciones que requirieron en muchas oportunidades la declaratoria de emergencia sanitaria; han develado la incapacidad de las empresas prestatarias para

“

Estas son apenas un par de muestras de la capacidad de lucha de las poblaciones cuando sienten amenazado su territorio y, en particular, sus fuentes de agua, entendidas como fuentes de vida.

”

proveer un servicio de calidad, y, lo que es peor, las muy pocas posibilidades de cambiar esa situación.

Treinta y cinco de los 117 municipios han sido descertificados por la Superintendencia de Servicios Públicos⁶ por presentar problemas en la planeación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico, y déficit en cobertura y calidad de prestación de esos servicios públicos, especialmente en áreas rurales. La descertificación significa que esos municipios no pueden administrar los recursos sectoriales, ni adjudicarse nuevos compromisos con cargo a los mismos, y que los departamentos deben asumir la administración de las transferencias de ese sector, giradas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Buenaventura, Valle del Cauca, el ente territorial que tiene el mayor saldo pendiente de la deuda por bonos de agua (según Vega Barbosa, 2018, \$41.045.771.510, casi el doble del que tiene Bello, Antioquia, que ocupa el segundo lugar entre los deudores), también es el municipio donde se han registrado más protestas por la falta de agua, el pésimo servicio prestado por la empresa antioqueña Hidropacífico y el incumplimiento de promesas hechas tiempo atrás sobre la ampliación y adecuación del acueducto. Las protestas llegaron a tal punto que explotaron en un paro cívico en mayo de 2017 que duró



Fotografía: Angel Reyes. Creative Commons



Tumaco es uno de los territorios con mayor número de cultivos de uso ilícito, pero en abril de 2018 salieron a las calles a protestar por el derecho a la vida. Esto demuestra que “las protestas en zonas de cultivos de uso ilícito no son por mantener el negocio”. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

21 días para exigir el cumplimiento de un largo petitorio cuyo primer punto se refería al agua. Pero ya no se pidió como servicio público domiciliario, sino que se exigió la garantía de acceso al agua como un derecho humano fundamental.

Con el paro, los bonaverenses obtuvieron un fondo con 1,5 billones de pesos para invertir a diez años en un plan de desarrollo integral del distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura, administrado por el Ministerio de Hacienda (Ley 1872 de diciembre de 2017). Lo que aún no es claro es si buena parte de ese dinero se irá en pago de intereses y amortización de la inmensa deuda que tiene el puerto gracias a los bonos de agua.

Los pobladores de los municipios endeudados con los bonos de agua denuncian en sus protestas cortes del servicio de agua potable hasta por cinco meses; especulación de parte de los vendedores de agua en bidones; alza desmesurada de las tarifas y cobros de las mismas sin obtener el servicio, y parálisis de acueductos por cortes del suministro de energía por millonarias deudas con las electrificadoras regionales. Así mismo, añaden que se producen enfermedades por el consumo de agua de pozos y que hay retrasos en la construcción de acueductos y alcantarillados, muchas veces porque los trabajadores entran en

huelga por el no pago de sus salarios. Otras de las denuncias incluyen inundaciones con aguas servidas que, de paso, contaminan cuerpos de agua; irregularidades en la propiedad de terrenos donde se construyó la infraestructura de los acueductos; descertificación por imposibilidad de pago de las deudas del sector de agua potable y saneamiento básico, y deficiente administración departamental de los recursos para este sector.

Queda claro que los bonos de agua, planteados como un mecanismo financiero que permitiría conseguir recursos para financiar infraestructura en agua potable y saneamiento básico a aquellos municipios que no tenían acceso a créditos, tienen “ahogada” a una buena parte de estos entes territoriales, que hoy no tienen cómo pagar las deudas ni cómo dotar de acueducto y alcantarillado a sus poblaciones, ya que el negocio de estos bonos amarró el pago de la deuda a la pignoración de los recursos del Sistema General de Participaciones. ¿Cómo solucionará este problema el Ministerio de Hacienda?

Las protestas en zonas de cultivos de uso ilícito no son por mantener el negocio

Desde hace más de treinta años tenemos registros de movilizaciones contra

el uso del glifosato y la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en la Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep. La protesta más antigua es la del 20 de noviembre de 1986 en Magdalena, en la que cerca de dos mil campesinos e indígenas de la Sierra Nevada marcharon hasta Fundación para exigir la suspensión inmediata de las fumigaciones que afectaron sus cultivos de pancoger. En el otro lado del país, un par de años después, el 9 de octubre de 1988, los campesinos de Corinto, Cauca, se concentraron en la escuela del municipio para protestar por la fumigación con glifosato de 2500 hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito y para exigir asistencia técnica y créditos para sustituir sus plantaciones.

Las movilizaciones cocaleras en Colombia han sido constantes desde entonces, pero tres hitos muestran las erráticas prácticas del gobierno (discursivas y no discursivas) en este campo: 1. El fracaso del programa Plante denunciado por los cultivadores (1996), 2. La acusación de terroristas a los cultivadores (2011) y 3. La desidia gubernamental frente al cumplimiento del punto 1 “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” del Acuerdo de Paz firmado con las FARC, que más allá de incumplimiento se convirtió en negación de lo acordado (2017).

En 1996 en Simití, San Pablo, Cantagallo, Morales, Regidor, Río Viejo, Santa Rosa del Sur, Arenal, Morales, Magangué, San Martín de Loba, Barranco de Loba (Bolívar), Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís y San Miguel (Putumayo), Cartagena del Chairá, Puerto Rico, Valparaíso, Solita, Curillo, Albania, San José de Fragua, La Montañita, Morelia, El Paujil y San Vicente del Caguán (Caquetá) protestaron por el fracaso del programa Plante. De acuerdo con el documento Conpes 2835, este programa estaba “orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los pequeños productores de dichos cultivos” (DNP, 1996, p. 2). Con el Plante, el gobierno tenía la intención de lograr la sustitución de cultivos con base en la participación comunitaria, sin embargo, lo que denunciaban los manifestantes era que no existían políticas que propiciaran la producción agrícola, pues no veían en sus entornos arreglos de vías para sacar sus cultivos, ni acceso a servicios públicos (como energía y agua) ni sociales (como educación y salud). Y, sobre todo, los campesinos denunciaban que no tenían créditos blandos para reiniciar la producción a pesar de que las aspersiones aéreas acababan con sus cultivos de pancoger, contaminaban las fuentes de agua y ya empezaban a afectar su salud. En estas y en las siguientes marchas, los campesinos cocaleros no se han cansado de insistir en que no se oponen a la sustitución de los cultivos de uso ilícito, pero sí a las fumigaciones aéreas y a la erradicación forzada, pues “no es fácil cambiar de forma de sustento”, como dijo un manifestante en la protesta del 11 de noviembre de 2010 en Cúcuta, Norte de Santander y quedó registrado en la Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep.

Entre 1996 y 2011 se realizaron cerca de 40 acciones de protesta básicamente por las mismas demandas, pero en el año 2011 a estas se les sumó la exigencia de no criminalización. El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) habló de terroristas cuando las comunidades negras y afrocolombianas, indígenas y

“

Sobre el paro del Catatumbo, la acción más larga de todas las del año, el gobierno afirmó que detrás estaban la guerrilla del ELN y bandas criminales. Esto fue un claro desconocimiento de los motivos de la protesta, pues las comunidades rurales han sido firmes en su decisión de sustituir cultivos.

”

campesinos de los departamentos de Antioquia, Cauca, Córdoba, Chocó y Nariño protestaron para exigir la sustitución concertada, la reparación por la pérdida de sus cultivos de pancoger y de comercialización, y la exigencia de consulta previa en territorios étnicos antes de cualquier intento de fumigación aérea o de erradicación forzada.

Pero además en 2011 se revelaron las inconsistencias de la política agraria. El 21 de noviembre, en Tumaco, Nariño, pequeños y medianos palmicultores bloquearon la vía de entrada al municipio porque la fumigación con glifosato ultra (una composición química más fuerte) afectó los cultivos de palma aceitera.

Seis años después, en 2017, las movilizaciones cocaleras volvieron a aparecer como una constante del movimiento campesino. En los departamentos del Cauca, Antioquia, Cesar, Nariño y Norte de Santander se vivieron grandes movilizaciones porque se aceleró la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC (“Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”), sin haberse definido nada del punto 1. Sobre el paro del Catatumbo, la acción más larga de todas las del año, el gobierno afirmó que detrás estaban la guerrilla del ELN y bandas criminales. Esto fue un claro desconocimiento de los motivos de la protesta, pues las comunidades rurales han sido firmes en su decisión de sustituir cultivos, pero siempre y cuando se les garantice que podrán vivir de las nuevas siembras.

Del mismo año vale la pena resaltar el lanzamiento de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana en enero de 2017. Este proceso de organización, que está al frente (no detrás) de las movilizaciones del último año, recoge los más de treinta años de movilización y demuestra que se buscan vías de diálogo para solucionar el conflicto con los cultivadores.

A manera de cierre

La relación entre el gobierno del presidente Duque y la protesta social empezó muy mal. Como retrató este artículo, algunos miembros del gabinete (MinDefensa, MinEducación, MinMinas y MinHacienda) han dado muestras de no escuchar a las comunidades, las han acusado de estar influenciadas (y financiadas) por grupos armados, han pretendido solucionar problemas estructurales con paños de agua tibia, y, sobre todo, han criminalizado, deslegitimado y constreñido la movilización social, lo que tiene serias consecuencias. Durante todo 2018 han continuado las protestas contra la erradicación forzada y a favor de la implementación de la sustitución voluntaria acordada en La Habana. Sin embargo, al cierre de este artículo nos enteramos del asesinato de Luis Tarazona, décimo líder asesinado de Tibú y cuarto de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), quien se destacó por sus luchas contra la minería en la región del Catatumbo y la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. El asesinato de Luis Tarazona es resultado de palabras dichas y acciones que deslegitiman y estigmatizan la protesta social. Si bien este panorama de persecución no es reciente, el gobierno de Duque en sus primeros cien días ha profundizado el marco de persecución a quienes definden el derecho propio y de sus comunidades a permanecer en sus espacios de vida y lucha.

Ana María Restrepo y Martha Cecilia García.

Investigadoras del Cinep/Programa por la Paz. Equipo de Movimientos Sociales.

Notas

- 1 Los datos y las categorías que el ministro Botero endilga al Cinep en esa intervención pública son apócrifos.
- 2 Más información: https://www.elspectador.com/sites/default/files/pdf-file/resol-1190-18-adopta_protocolo_protesta_pacifica.pdf
- 3 El magisterio también se movilizó de manera casi simultánea: la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) convocó a una jornada nacional de protesta el 23 de octubre para exigir el cumplimiento de los acuerdos firmados en 2017 sobre mejoramiento de la calidad de los servicios de salud para los maestros, el descongelamiento de los ascensos en el escalafón, la revisión de la imposición de la jornada única, el mejoramiento del Plan de Alimentación Escolar, los planes de formación magisterial, la protección de los maestros amenazados, y el rediseño del sistema financiero de la educación.
- 4 La FM, 26 de septiembre de 2018
- 5 El Espectador, 13 de agosto de 2018
- 6 Competencia otorgada por la Ley 1176 de 2007, como parte de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico.

Referencias

- ASPU.** (27 de Octubre de 2018). *Posición de ASPU sobre acuerdo Gobierno – rectores*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Asociación Sindical de Profesores Universitarios: <https://aspucol.org/posicion-de-aspu-sobre-acuerdo-gobierno-rectores/>
- Boyacá** Sie7e Días. (19 de Junio de 2018).

Ante alerta por fracking, Gobernador pide parar sísmica en Boyacá. El mandatario también pidió a la ANH aclarar a las comunidades los alcances del proyecto. Recuperado el 13 de Noviembre de 2018, de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ante-alerta-por-fracking-gobernador-pide-parar-sismica-en-boyaca-233018>

DNP. (1996). *Documento Conpes 2835. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Plan de Documento de Evaluación, problemas y soluciones*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

El Espectador. (2 de Octubre de 2018). *Las 10 exigencias de los estudiantes de educación superior radicadas ante el gobierno*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de El Espectador: <https://www.elspectador.com/noticias/educacion/las-10-exigencias-de-los-estudiantes-de-educacion-superior-radicadas-ante-el-gobierno-articulo-815718>

El Espectador. (3 de Agosto de 2018). *Gobierno expide resolución para adoptar protocolo para la protesta social*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2018, de El Espectador: <https://www.elspectador.com/noticias/politica/gobierno-expide-resolucion-para-adoptar-protocolo-para-la-protesta-social-articulo-804060>

El Espectador. (18 de Junio de 2018). *El primer discurso de Iván Duque como presidente electo de Colombia*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de El Espectador: <https://www.elspectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/el-primer-discurso-de-ivan-duque-como-presidente-electo-de-colombia-articulo-795007>

Jaimes Vargas, J. (31 de Julio de 2018). *“La protesta responde a las carencias de la sociedad”*: investigador del Cinep. Recuperado el 13 de Noviembre de 2018, de El Espectador: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/la-protesta-responde-las-carencias-de-la-sociedad-mauricio-archila-investigador-del-cinep-articulo-803460>

Olaya, M. (17 de Julio de 2018). *Guillermo Botero propone ley para regular protestas sociales en el país*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de La FM: <https://www.lafm.com.co/colombia/guillermo-botero-propone-ley-para-regular-protestas-sociales-en-el-pais>

Redacción Judicial. (10 de Noviembre de 2018). *Consejo de Estado suspende normas que regulan el fracking*. *El Espectador*, pág. 6.

Revista Semana. (14 de Septiembre de 2018). *“Grupos armados financian la protesta social”: por esta frase, MinDefensa citado por el Senado*.

Rueda, M. I. (6 de Agosto de 2018). *¿Cree capaz al nuevo gobierno de negociar un gran pacto nacional? Bruce Mac Master, presidente de la Andi, le pide al nuevo Gobierno acordar un gran pacto nacional*. *El Tiempo*, págs. 1-5.

Unees. (27 de Octubre de 2018). *Comunicado sobre la reunión de Iván Duque con los rectores*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de Unees - Página de Facebook: <https://www.facebook.com/UNEES.COL/videos/340236593409585/>

Vega Barbosa, C. (8 de Octubre de 2018). *Bonos de agua: se debe mucha más plata de la que se pensaba*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2018, de El Espectador: <https://www.elspectador.com/economia/bonos-de-agua-se-debe-mucha-mas-plata-de-la-que-se-pensaba-articulo-816873>

Sistema de información general

El conjunto de bases de datos que el CINEP/Programa por la Paz ha construido como resultado de años de investigación, análisis, clasificación y seguimiento de los temas clave en el estudio de alternativas de paz para Colombia.

CONSÚLTALO



Protesta social y participación política: los riesgos de la incomprensión

Por: Carolina Cepeda Másmela*

Este artículo argumenta que los cambios de los últimos ocho años en el contexto de la movilización social en el país contribuyen a su expansión como mecanismo válido de participación e incidencia política. Los retos de la protesta social están en el desarrollo de los conflictos actuales (como los relacionados con el medio ambiente y la creciente desigualdad), la paradoja de la propuesta del gobierno Duque de regular las movilizaciones (en busca de control y contención ante las dificultades actuales para retornar a un escenario de represión y estigmatización abiertas), y la capacidad y el entusiasmo de las organizaciones, activistas y ciudadanos para mantener viva y extendida la movilización social.

La movilización social en Colombia experimentó transformaciones en el periodo 2010-2018, teniendo como telón de fondo los cambios en la estructura de oportunidad política, fruto del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la entonces gue-

rrilla de las FARC. En dicho periodo es posible identificar un aumento en las movilizaciones sociales alrededor de aspectos diversos, tales como educación, derechos laborales, medio ambiente, defensa del campo, derechos humanos, derechos indígenas y paz. Todos estos temas han sido abordados desde distin-

tas perspectivas y han tenido respuestas diferentes, pero han contribuido a un cambio en la percepción y el alcance de la movilización social en el país. Y estas transformaciones no pueden ser obviadas por el recién estrenado gobierno de Iván Duque.

Este artículo argumenta que los cambios de los últimos ocho años en el contexto de la movilización social en el país contribuyen a su expansión como mecanismo válido de participación e incidencia política, y sus retos están en: 1. El desarrollo de los conflictos actuales, como los relacionados con el medio ambiente y la creciente desigualdad; 2. La paradoja de la propuesta del gobierno Duque de regular la protesta social en busca de control y contención ante las dificultades actuales, para retornar a un escenario abierto de represión y estigmatización; y 3. La capacidad y el



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

entusiasmo de las organizaciones sociales, activistas y ciudadanos para mantener viva y extendida la movilización.

Colombia: nuevo ciclo de movilizaciones sociales

Tarrow (1997) define los ciclos de protesta como una fase de intensificación de conflictos sociales y acción colectiva. En estos es posible observar una especie de efecto contagio que empieza con grupos u organizaciones pioneras en la acción colectiva, los “madrugadores”, que con sus demandas, reivindicaciones y estrategias crean nuevas oportunidades para que otros sigan su ejemplo; bien sea porque muestran que la movilización no tiene costos tan altos como se cree o porque esta se convierte en la mejor estrategia para alcanzar metas trazadas. Dichos ciclos tienen como correlato, siguiendo el argumento de Tarrow, cambios en la estructura de oportunidad política, entendida como los rasgos del entorno político que incentivan o desincentivan la acción colectiva.

El periodo 2010-2018 coincidió con las olas de movilización de la Primavera Árabe, los indignados en España, la generación precaria en Portugal, *Occupy Wall Street* en Estados Unidos, las movilizaciones estudiantiles en Chile y México, y las manifestaciones contra

“

Tarrow (1997) define los ciclos de protesta como una fase de intensificación de conflictos sociales y acción colectiva. En estos es posible observar una especie de efecto contagio que empieza con grupos u organizaciones pioneras en la acción colectiva

”

la corrupción en Guatemala y Honduras. Adicionalmente, en dicho periodo se dieron varios cambios en el entorno político nacional que favorecieron la movilización social como una forma de participación política legítima, siendo el proceso de negociación de paz entre el gobierno y las FARC un elemento central por tres razones fundamentales. En primer lugar, el inicio de las negociaciones hizo explícito el reconocimiento del conflicto armado por parte del gobierno, lo que le permitió a otros sectores sociales mostrar que este iba más allá de la confrontación armada y que era necesario poner temas como la desigualdad, la educación, el medio ambiente y los derechos ciudadanos sobre la mesa. En segundo lugar, la negociación en sí

misma permitió que dichos sectores sociales percibieran al gobierno como más propenso a responder a las voces disidentes; y, en tercer lugar, el discurso de paz y de salida negociada al conflicto armado deslegitimó cualquier respuesta represiva por parte del gobierno frente a actores políticos no armados y con estrategias pacíficas (aunque disruptivas).

Para describir los últimos ocho años en Colombia como un ciclo de movilización social, se puede afirmar que su inicio fue en 2011 con el paro de los transportadores de carga en contra del aumento en las tarifas de los fletes y con las movilizaciones de estudiantes universitarios en contra de la reforma a la Ley 30 de 1992 de Educación Superior, y la consecuente profundización de su mercantilización. Las protestas estudiantiles se prolongaron hasta 2012, innovando en los repertorios y ampliando su discurso a otros sectores sociales, como los trabajadores y los desempleados. En este proceso se creó la Mesa Amplia Nacional de Educación (MANE), que logró bloquear el proyecto de reforma de ley, al tiempo que demostró que la protesta social es una vía legítima de participación y acción política. Al paro de transportadores y a las movilizaciones estudiantiles les siguieron fuertes protestas protagonizadas por campesinos, indígenas, maestros,



Fotografía: Archivo Cinep/PPP



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

organizaciones de víctimas y cultivadores de hoja de coca de algunas regiones del país, entre otros.

Otro gran momento de movilización tuvo lugar un año después, en 2013, cuando distintas organizaciones campesinas se movilizaron para mostrar los efectos negativos del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. Si bien la demanda central de las protestas (la renegociación de los términos del tratado) no tuvo mucho éxito, estas sí lograron que el gobierno reconociera a las organizaciones campesinas como interlocutoras válidas, abriendo un espacio para la discusión sobre el libre comercio y sus efectos en el campo, el medio ambiente y la vida cotidiana de las personas. Asimismo, estas protestas despertaron la empatía de los habitantes de la ciudad, quienes pese a no tener una identidad como trabajadores rurales, sí se sumaron a las concentraciones y marchas que llegaron desde diversas regiones hasta Bogotá.

Tres años después, en la etapa posterior al plebiscito del 2 de octubre de 2016, el país fue escenario de movilizaciones a favor del acuerdo de paz. Estas consistieron básicamente en marchas multitudinarias y ejercicios de pedagogía sobre lo que había sido negociado, y su meta era mostrar que amplios y diversos sectores de la sociedad sí respaldaban el proceso de negociación, el

“

Trabajos como los de Archila (2003) y Múnera (1998) muestran que la historia política del país ha tenido como protagonistas a las organizaciones sociales.

”

acuerdo alcanzado y su futura implementación, aunque el voto en las urnas no hubiera sido favorable.

Una mirada detallada a este ciclo de movilización permite observar, a primera vista, una expansión de la empatía con causas y movilizaciones sociales ajenas (Reitan, 2007), pero apropiadas por diversos sectores de la sociedad debido a factores como la difusión de información e imágenes en tiempo real a través de redes sociales en línea (Facebook, Twitter y Youtube) (Martínez y Avella Bermúdez, 2016). De manera particular, este proceso se fortaleció con las marchas a favor del acuerdo de paz, las cuales motivaron a segmentos de población que tradicionalmente no se movilizan a tomar parte en distintas formas de acción colectiva, contribuyendo así a desestigmatizar parcialmente la protesta social.

Este panorama, por supuesto, no significa que en la Colombia previa a 2010 no existiera la movilización social. Al contrario. Trabajos como los de Archila (2003) y Múnera (1998) muestran que la historia política del país ha tenido como protagonistas a las organizaciones sociales. Sin embargo, picos de movilización como los observados en el ciclo 2010-2018 no han sido constantes en la historia colombiana reciente. Ahora bien, esto no significa que la protesta social en Colombia esté exenta de represión, sobre todo si se tiene en cuenta que desde la firma del acuerdo de paz en diciembre de 2016 se han asesinado alrededor de 311 líderes sociales y que según reporta el proyecto *The Defenders* del diario británico *The Guardian*, Colombia es el tercer país en donde más líderes ambientalistas han sido asesinados entre 2015 y octubre de 2018, con un vergonzoso record de 95 personas, solo superado por Brasil y Filipinas, donde las cifras ascienden a 145 y 102 respectivamente.

El riesgo del nuevo gobierno: no entender la razón de ser de la movilización social

La movilización social es fuente de cambios colectivos que se institucionalizan con el paso del tiempo. Así lo

han mostrado distintos estudiosos de los movimientos sociales, como McAdam, Tarrow y Tilly (2001), Melucci (2002), Tarrow (2007) y Tilly (2010), quienes identifican el cambio social como la razón de ser de las movilizaciones. En otras palabras, el porqué de un movimiento de este tipo radica en su inconformidad con el estado actual de las cosas y en el profundo deseo de transformarlo para mejorar –sea lo que sea que eso signifique–. Para conseguirlo, los movimientos emplean distintas estrategias que les permiten llamar la atención sobre sus causas, siendo las acciones disruptivas, aquellas que generan caos, las más eficientes en dicha tarea. Vale la pena aclarar que esto no sugiere que la única vía para el cambio social sea la confrontación abierta con el poder establecido, ya que en ocasiones también es posible dialogar con este y alcanzar acuerdos medianamente satisfactorios.

Aun así, grandes cambios como la conquista de derechos civiles, la liberación de presos políticos, la mejora de condiciones laborales y el reconocimiento simétrico de las diferencias, entre otros, son el fruto de largas y arduas luchas sociales en las que se han empleado tácticas y estrategias disruptivas que, en palabras de Melucci (2002), no son toleradas por el sistema político debido a su incapacidad de contestarlas.

“

Justamente en esto radica el poder de transformación de la movilización social: en obligar al sistema a que tramite las demandas y modifique las instituciones para que lo que se exige tenga una solución real.

”

Y, justamente en esto radica el poder de transformación de la movilización social: en obligar al sistema a que tramite las demandas y modifique las instituciones para que lo que se exige tenga una solución real. Así es que se han superado los privilegios para conquistar derechos como el voto universal, el reconocimiento de usos y costumbres, la participación política de las mujeres, las jornadas laborales de ocho horas, entre muchos otros.

A partir de ese contexto es posible aseverar que hay una gran incompreensión de la movilización social por parte del recién electo gobierno de Iván Duque. Tal afirmación se sustenta en las declaraciones de miembros del Centro Democrático, su partido político, criminalizando la protesta social y estigmatizando grupos como los estudiantes, y en la polémica propuesta de regular

la protesta hecha por su ministro del Interior, Guillermo Botero. Ello puede entenderse más bien como un intento de restricción, en la medida en que esta ya está regulada a través de mecanismos como la entrega previa de rutas de marchas a las secretarías de gobierno de los municipios. Así es posible interpretar las declaraciones previas a la posesión de Duque el 7 de agosto de 2018, cuando Botero afirmó ante medios de comunicación que “en el ámbito social, respetamos la protesta social, pero también creemos que debe ser una protesta ordenada que verdaderamente represente los intereses de todos los colombianos y no solo de un pequeño grupo” (El Espectador, 18 de julio de 2018), y enfatizó la necesidad de proponer una ley estatutaria con el fin de regular este derecho. A estas declaraciones, les siguieron las que él mismo hizo en septiembre afirmando que las protestas sociales en Colombia eran financiadas con recursos ilícitos provenientes de organizaciones transnacionales (El Espectador, 14 de septiembre de 2018).

Si bien estas últimas afirmaciones de Botero le valieron fuertes críticas de la oposición y un debate de control político citado el 2 de octubre en la Comisión II del Senado por el senador del Polo Democrático Alternativo, Iván Cepeda, el presidente Duque en general no las contravirtió y afirmó que la protesta social



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

es un derecho constitucional pero que siempre debe hacerse con apego a la ley (El Espectador, 18 de julio de 2018). Tal parece que dichas aseveraciones apuntan a dejar el balón en la cancha de las organizaciones sociales, las cuales, desde el punto de vista del gobierno actual, deben dar todos los argumentos necesarios para que sus acciones y estrategias no sean interpretadas como ilegales. Sin embargo, las declaraciones de los demás actores, como las del Ministro del Interior, dejan entrever que hay una predisposición negativa hacia los movimientos y organizaciones sociales, la cual tiende a criminalizarlas y a despolitizarlas.

En este punto, lo interesante es que el gobierno Duque ya ha presenciado fuertes movilizaciones sociales, empezando por las concentraciones que hubo el mismo día de su posesión en varias ciudades del país, especialmente en Bogotá, para manifestar el respaldo sostenido al acuerdo de paz y la inconformidad de algunos sectores sociales con su plan de gobierno. Puede que desde ese momento la actual administración se pregunte sobre qué respuesta es más viable frente a la movilización social: ¿medidas represivas o respuestas institucionalizantes? Esta pregunta, sin duda, se ha debido hacer más fuerte con las movilizaciones estudiantiles de universidades públicas y privadas en octubre pasado por la defensa de la educación pública, gran herencia de las movilizaciones de

“

Declaraciones como las del Ministro del Interior, dejan entrever que hay una predisposición negativa hacia los movimientos y organizaciones sociales, la cual tiende a criminalizarlas y a despolitizarlas.

”

los 1970 y de 2011, las cuales han recuperado los repertorios no violentos pero sí disruptivos de años anteriores, como las *abrazatones*, las *besatones* y los *performances*. Hasta el 8 de noviembre de 2018, la respuesta del gobierno no había privilegiado aún la represión abierta, priorizando la generación de espacios de participación. Sin embargo, ya se habían tomado medidas más sutiles de desactivación de la protesta social, como las posibles sanciones salariales a los profesores de universidades públicas y los intentos de fragmentación, al excluir sectores del movimiento estudiantil de los acuerdos con los rectores de estas universidades. Pese a ello, en las marchas convocadas para las primeras semanas de noviembre, se ha recurrido a la represión abierta que no solo ha implicado la violencia física por parte del escuadrón móvil antidisturbios (Esmad)

contra los manifestantes, sino también detenciones arbitrarias de estudiantes en ciudades como Bogotá y Popayán. Estos hechos, acompañados de las manifestaciones de odio por parte de la ciudadanía, generan una sensación de incertidumbre y miedo frente al desarrollo de la movilización social en Colombia.

Como ha argumentado este texto, en los últimos ocho años el país cambió y la movilización social ha dejado de ser un asunto de pocos. Muchas personas salieron a marchar por primera vez en 2016 para defender el acuerdo de paz y, al hacerlo, aprendieron que esa es una vía legítima para expresarse y participar. Eso es difícil de cambiar. Dichas movilizaciones también construyeron puentes entre distintos sectores sociales y políticos. Eso genera aprendizajes. Finalmente, puede decirse que la gente ha aprendido a ser más solidaria y eso no se puede revertir. La movilización social no se puede regular, no porque sea ilegal, sino porque es creativa y no se puede contener. El sistema político tendrá que ampliar su espectro de tolerancia o estará en un caos permanente y esos, justamente, el gran reto del gobierno Duque y de la sociedad colombiana para los siguientes cuatro años.

***Carolina Cepeda Másmela**

Directora de la Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina. Pontificia Universidad Javeriana.

Referencias

Archila, M. (2003). *Idas y venidas. Vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: Icanh.

El Espectador. (14 de Septiembre de 2018). *Protesta social, en la mira del Mindefensa*. Recuperado el 28 de Octubre de 2018, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/protesta-social-en-la-mira-del-mindefensa-articulo-812295>

El Espectador. (18 de Julio de 2018). *Regular la protesta social: la primera propuesta de quien será ministro de Defensa de Duque*. Recuperado el 28 de Octubre de 2018, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/regular-la-protesta-social-la-primera-propuesta-de-quien-sera-ministro-de-defensa-articulo-800876>

McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez, M. P., & Avella Bermúdez, E. (2016). Colombia. En B. Sorj, & S. Fausto (Edits.), *Activismo Político en Tiempos de Internet* (págs. 239-290). Sao Paulo: Plataforma Democrática.

Melucci, A. (2002). *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. México: El Colegio de México.

Múnera, L. (1998). *Rupturas y Continuidades. Poder y Movimiento Popular en Colombia 1968-1988*. Bogotá: Universidad Nacional.

Reitan, R. (2007). *Global Activism*. New York: Routledge.

Tarrow, S. (1997). *El Poder en Movimiento*. Madrid: Alianza Editorial.

Tarrow, S. (2007). *The New Transnational Activism*. New York: C. U. Press.

Tilly, C. (2010). *Los Movimientos Sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.

Duque no corrige el daño estructural de la economía

Por: Jorge Iván González*

Duque no parece estar dispuesto a corregir el daño estructural de la economía, que tiene tres males profundos: reprimarización, desorden territorial, inequidad y debilidad institucional. Hasta ahora, por las declaraciones del gobierno y por la actitud de los ministros, no se hace evidente que se vayan a tomar medidas que puedan llevar a transformaciones sustantivas.

La reprimarización y la consolidación de la economía extractiva

En los últimos años, la economía colombiana ha avanzado en un proceso de reprimarización en el que la industria y la agricultura han perdido relevancia frente a los procesos extractivos. Actualmente, el 52 % de las exportaciones son petróleo y minerales, el 21 % café y otros productos agrícolas,

y el 9 % son oro y piedras preciosas; la suma de los tres renglones equivale al 82 % de las exportaciones. Al observar este escenario, se concluye que la dependencia de bienes primarios es evidente en Colombia, y este tipo de estructura de exportaciones hace que la economía sea muy frágil. La dependencia de estos bienes ha causado varios males, que se expresan en la llamada “enfermedad holandesa”. Este término, que tuvo su origen en los años sesenta, es el calificativo que se usa para expre-

sar la incapacidad de la economía para administrar bien la bonanza. A raíz del descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural, el florín neerlandés se revaluó y la competitividad del país se fue a pique por el aumento considerable de las importaciones.

El buen manejo de la riqueza ha sido una preocupación reiterada de la humanidad. En uno de los diálogos socráticos se muestra que la felicidad resulta de la conjunción adecuada de riqueza y virtud.

En cuanto a los ricos, que llevan gravosamente la vejez, les viene como anillo al dedo este razonamiento, porque ni el hombre virtuoso soportaría fácilmente la vejez en medio de la pobreza, ni el no virtuoso, cargado de riquezas llegaría a encontrar satisfacción en ellas. (Platón, *La República*).



La refinera de Ecopetrol ubicada en Barrancabermeja, una de las primeras zonas de explotaci3n petrolera del pa3s. Fotograf3a: Archivo Cinep/PPP

La riqueza es una condición necesaria para ser feliz, pero no es suficiente; se requiere, además, de la virtuosidad que es el arte de vivir. Los países que logran manejar bien las bonanzas son una minoría pues la virtuosidad no parece ser una característica de las sociedades contemporáneas. Entre los pocos países que logran administrar bien las bonanzas se destaca Noruega. El Fondo petrolero de Noruega (ahora es el Fondo de pensiones del gobierno), creado en 1990, ha sido un caso exitoso en este país. Un ejemplo contrario a este tipo de experiencia es Venezuela, ya que existe una diferencia notoria entre esos dos países: ambos son ricos, pero mientras que en Noruega prima la virtuosidad, en Venezuela no se han diseñado los mecanismos que permitan administrar bien la bonanza. En cuanto a este tema, se puede decir que en Colombia no ha sabido utilizar los recursos de las bonanzas, aunque no ha llegado a los extremos perversos de Venezuela.

Revaluación del peso

Las bonanzas se reflejan en una entrada de capitales y en una revaluación de la moneda nacional, coyuntura donde las importaciones tienden a aumentar. En el período de mayor crecimiento de los precios internacionales, Colombia

“

Los países que logran manejar bien las bonanzas son una minoría pues la virtuosidad no parece ser una característica de las sociedades contemporáneas.

”

aumentó el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; entre el 2010 y el 2015 el déficit pasó de -3,1 % del PIB a -6,3 %. Esto quiere decir que cuando los precios del petróleo y de los minerales estaban en sus niveles más altos, las exportaciones fueron menores que las importaciones. Esta dinámica fue perversa porque la bonanza se despilfarró al importar bienes que, además, golpearon muy duro a la industria y a la agricultura nacionales; se perdieron más de un millón de hectáreas de cultivos, y la importación de alimentos básicos pasó de un millón a 12 millones de toneladas. El daño estructural continúa, y el gobierno de Duque no parece tener claro este diagnóstico. Es fundamental recuperar las dinámicas de los sectores

productivos, pues ahora que se anuncia una nueva bonanza, es factible que las importaciones vuelvan a aumentar y que el déficit en la cuenta corriente se agudice.

Cuando se presenta una bonanza exportadora la revaluación del peso es inevitable, y un país relativamente pequeño como Colombia no tiene la capacidad de incidir en el precio del dólar. Las intervenciones ocasionales que ha realizado el gobierno han tenido un impacto restringido. En este tipo de contextos, se puede observar el caso de China que ha tenido una exitosa regulación del valor del dólar, con suficientes recursos para devaluar artificialmente el yuan con el fin de evitar la caída de las exportaciones. En este caso el gobierno chino realizó compras masivas de dólares, y así mantuvo alta la tasa de cambio, y al mantener devaluado el yuan el precio del dólar subió y se redujeron los incentivos para importar. Este tipo de operación es impensable en Colombia, así que el fortalecimiento de la producción nacional se tiene que realizar mediante apoyos directos a la pequeña y mediana producción.

Economías de enclave regionales

Las zonas productoras de petróleo y minerales se han convertido en economías de enclave, pero continúan teniendo pésimas condiciones de vida. Después de un siglo de nadar en medio del petróleo, los municipios del Magdalena Medio siguen siendo considerablemente más pobres que los no petroleros. Para modificar estas estructuras se requiere que los excedentes que llegan a los municipios productores se utilicen de manera adecuada en proyectos estratégicos; sin embargo, el manejo que se ha hecho de las regalías, como lo denunció el Contralor, ha sido desastroso. En lugar de inversiones con perspectivas de largo plazo, 33 billones de pesos de regalías se dispersaron en más de 12 mil pequeños proyectos.

Para transformar las economías de enclave en actividades productivas y competitivas se requiere, además, un adecuado ordenamiento del territorio, y





Vista del río Magdalena desde Barrancabermeja, municipio del departamento de Santander, y la ciudad más grande del Magdalena Medio.
Fotografía: Archivo Cinep/PPP

esta es una prioridad que se deriva de los acuerdos de La Habana. Como bien se explica en el estudio del “Sistema de Ciudades” realizado por Planeación Nacional, la dinámica del territorio debe realizarse en función de los procesos de las grandes aglomeraciones; entre el campo y la ciudad existe un *continuum*, que debería llevar a la eliminación de la dicotomía urbano/rural. Es así que la sostenibilidad ambiental de las aglomeraciones depende de su adecuada articulación al territorio.

Los anuncios tributarios son inequitativos

El presidente Duque no va a reducir la desigualdad. Los anuncios del ministro

Carrasquilla han sido claros. El eje de la reforma tributaria, o de la ley de financiamiento, será las modificaciones al IVA que, por su misma naturaleza, es inequitativo. De acuerdo con las intencionalidades manifestadas por el gobierno, no se han buscado alternativas fiscales (combinación de impuestos y subsidios) que efectivamente lleven a una reducción de la concentración del ingreso y de la riqueza. Como lo anunció desde su campaña, este gobierno está a favor de las grandes empresas y de los ricos, y las medidas anunciadas son consecuentes con estos mensajes; no se observa la mínima intencionalidad de incrementar de manera sustantiva los impuestos a la tierra, a la riqueza, a los dividendos y al patrimonio.

Debilidad institucional

Y en los días que han corrido desde que se posesionó el Presidente, es evidente la falta de liderazgo individual e institucional; los ministerios no tienen norte y las entidades rectoras, como Planeación Nacional, parecen sin rumbo. Fuera de los llamados a la cordialidad, el gobierno no ha dado mensajes que cohesionen y, sobre todo, que lleven a realizar los cambios estructurales que el país necesita.

***Jorge Iván González**

Doctor en economía, profesor de la Universidad Externado de Colombia (jorgeivangonzalez29@gmail.com).



Reforma a la justicia.

Tensiones políticas en juego

Por: John Montoya, SJ.

Los proyectos de ley de reforma a la justicia que cursan en el Congreso distan mucho de constituirse en la reforma integral que el país requiere para reducir los índices de violencia y mejorar la democracia en Colombia. Las propuestas se han centrado mayormente en modificar las funciones de las cortes donde las discusiones tienen un alto contenido político y confluyen un sinnúmero de intereses que generan tensiones en la clase política de nuestro país. Dada la composición del Congreso, la disparidad del contenido de los proyectos y el escaso músculo político del Presidente de la República para hacer consensos, esta reforma probablemente seguirá la suerte de las ocho anteriores desde que se expidió la Constitución de 1991.

Distingamos. Una cosa es reformar códigos (sustantivos y de procedimiento) y otra es reformar las funciones de las altas cortes que les otorgan poder de decisión en asuntos administrativos propios de la Rama Judicial: en cuestiones políticas y estructurales del Estado, y en temas sociales, electorales, de juzgamiento penal y disciplinario de altos funcionarios públicos. Las primeras se hacen con

frecuencia y relativa facilidad, aunque otra historia es el análisis de su efectividad. Las segundas son más complejas, la discusión es altamente política y contenciosa porque en este ejercicio confluyen intereses políticos. En este orden de ideas, pocas cosas más difíciles de reformar en Colombia que lo tocante a los poderes de las cortes.

Por lo menos ocho reformas se han truncado en el Congreso o no han resistido el examen constitucional de la

Corte desde la expedición de la Carta de 1991. No ha habido gobierno en los últimos 27 años que no haya intentado cambiar el actual diseño de la justicia en su cúspide. Es tan urgente hacer transformaciones en la justicia colombiana a ese nivel que este tema ocupó al menos un pequeño espacio en el pasado debate presidencial. ¡No era para menos! La confianza ciudadana en la justicia tocó los índices más bajos después del escándalo del Cartel de la toga. Ver *sub judice* a algunos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, incluyendo a uno sus ex presidentes, extraditado a Estados Unidos como cualquier delincuente mafioso al fiscal anticorrupción, o condenados a magistrados de tribunales, jueces y fiscales, no deja de ser un espectáculo deplorable que afecta profundamente la credibilidad de la justicia y pone en serio riesgo nuestra precaria democracia.

La presión de los medios, de algunos sectores políticos y de la sociedad civil unidos al remezón político causado



por el llamamiento a indagatoria al jefe máximo del Centro Democrático por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema hicieron que la reforma a la administración de justicia fuera tema de alta actividad legislativa en los albores del gobierno Duque. En este momento se tramitan en el Congreso tres propuestas de reforma a la justicia: la del gobierno (presentada por la Ministra de Justicia), la del partido Cambio Radical (ampliamente defendida y comentada por el ex candidato presidencial Vargas Lleras) y la del Centro Democrático (propuesta por la senadora Paloma Valencia). Hasta la fecha el trámite legislativo de esta reforma está complicado. A finales de octubre se hizo el primer debate de ocho en total. Todo parece indicar que

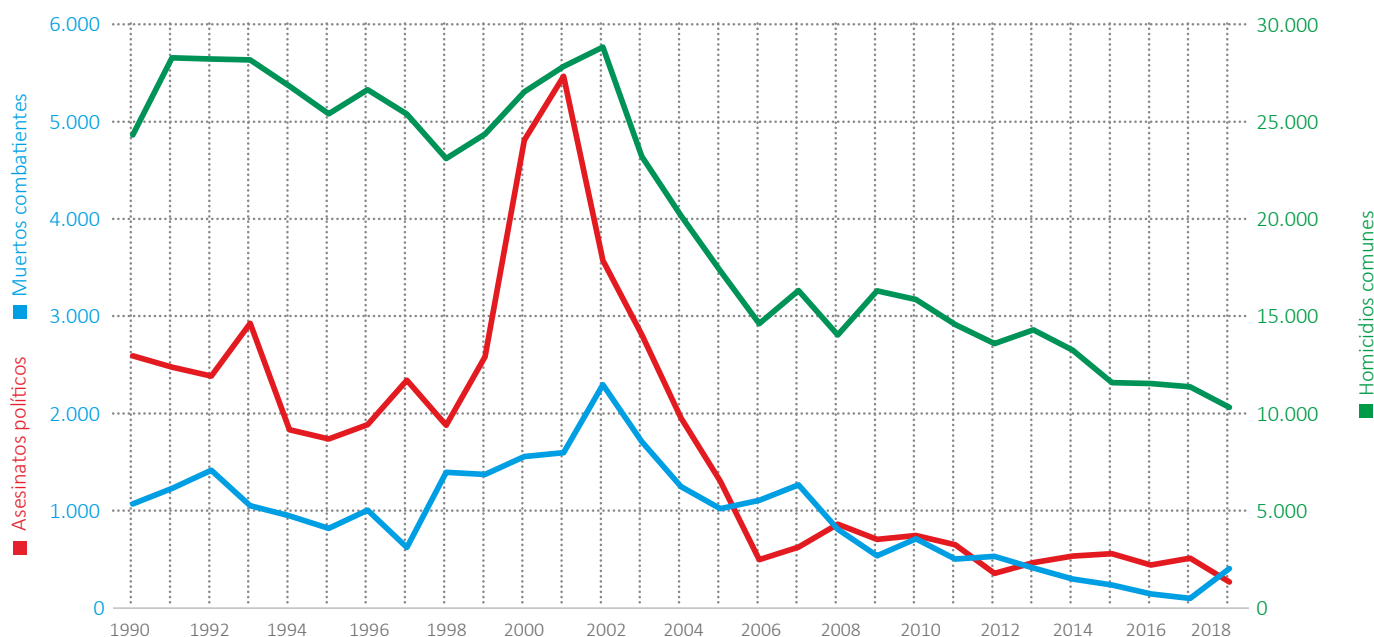
“ También es desalentador que ninguna de estas reformas apunte a resolver dos problemas graves que padece la justicia colombiana: accesibilidad y eficiencia.

la urgencia de reforma a la justicia vía Congreso de la República se está desvaneciendo rápidamente, lo que sin duda terminará en una frustración más.

También es desalentador que ninguna de estas reformas apunte a resolver dos problemas graves que padece la justicia colombiana: accesibilidad y eficiencia. Si la justicia es un mecanismo

de resolución de conflictos, esta debe estar al alcance de los colombianos y ser una alternativa rápida y confiable a la solución de las disputas que surgen entre la ciudadanía. Piénsese por ejemplo en el alto índice de homicidios intencionales que se registran en Colombia a pesar de la reducción de la intensidad del conflicto armado después de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC (ver Cuadro 1). Considérese por ejemplo el alto índice de impunidad en materia penal en Colombia, señalada en el 99 por ciento por el Fiscal General de la Nación (EFE, 2016) y en el 66,34 por ciento por el informe del Índice Global de Impunidad 2017 (Le Clercq Ortega y Rodríguez Sánchez, 2017).

Cuadro 1. Índices de violencia en el país, periodo 1990-2018.

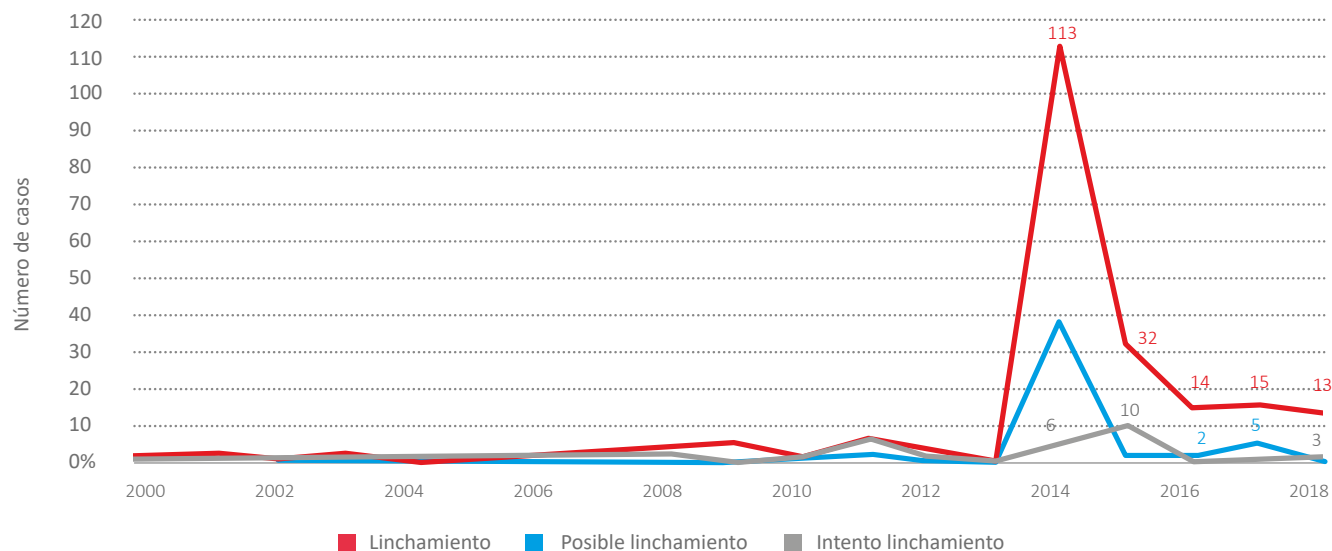


Fuente: Sistema General de Información. Cinep/Programa por la Paz.

Un factor que contribuye a la impunidad y al aumento de la “cifra oscura de la criminalidad” (delitos que se cometen y no se denuncian) es el alto índice de desconfianza de la ciudadanía en su sistema de justicia. Reflejo de ello es el incremento de casos de linchamiento y justicia por mano propia en las ciuda-

des más populosas del país. El grupo de investigación Estado y Usos Sociales de la Ilegalidad (Eilusos) del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional ha registrado 250 casos de linchamientos y otras formas de ejercicio de justicia por mano propia en los últimos cinco años (ver Cuadro 2). Según un

estudio de la Universidad Libre, una de cada tres personas está a favor de tomar la justicia por su propia cuenta, mientras el 64 por ciento de los habitantes de Bogotá recurriría a esta forma de justicia (González Penagos, 2018).

Cuadro 2. Seguimiento de casos de linchamiento informados por medios de comunicación.

Fuente: Grupo de Investigación Eiluros, Universidad Nacional (González Penagos, 2018).

Las cifras anteriores son apenas una muestra de las graves y múltiples deficiencias de la administración de justicia en Colombia que urge resolver si queremos convertirla en un instrumento útil al proceso de transición hacia la paz que vive nuestro país. ¡Ninguna de las propuestas apunta en esa dirección!

En cambio, los tres proyectos de ley han decidido tocar dos cables de alta tensión que, desde ya se avizora, en algún momento del trámite fulminarán las propuestas: las funciones de las altas cortes y la regulación de la acción de tutela.

Los temas con mayor contenido político de la reforma a la justicia

1. **Las facultades electorales de las altas cortes.** Adjudicadas por la Constitución de 1991, estas son las funciones que más han deslegitimado a las cortes. Su participación en la elección de Procurador General, Contralor General, Registrador Nacional del Estado Civil y Fiscal General han contribuido a su politización y a la pérdida de independencia en su función jurisdiccional. Los proyectos de reforma mantienen como única función electoral la elección del Fiscal General.
2. **Tribunal de aforados.** A la fecha, los altos dignatarios del Estado son juzgados penalmente por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (numerales 2 y 3, artículo 235 de la Constitución). Las reformas con variantes en los tres proyectos mantienen el juicio político previo a cargo del Congreso, pero los juicios penales se llevan por un Tribunal de Aforados.
3. **Supresión del Consejo Superior de la Judicatura.** Este Consejo es una de las instituciones más controvertidas de la Rama Judicial creada por la Constitución de 1991 (artículos 254 y ss.). Si bien fue pensada para darle más autonomía administrativa a la justicia y separar las funciones disciplinarias de los superiores jerárquicos de empleados, jueces y magistrados, esta institución terminó siendo un ente burocrático poco eficiente y fortín político con tentáculos corrosivos en el Congreso, el ejecutivo y las altas cortes. Las tres propuestas de reforma coinciden en reemplazar el Consejo por una administración judicial no magisterial, gobernada por las cortes.
4. **La acción de tutela.** Sin duda, esta ha sido la acción constitucional (artículo 86) más efectiva para proteger los derechos humanos de los colombianos. La tutela logró lo que no pudieron 50 años de lucha guerrillera en Colombia: el reconocimiento de minorías y la protección constitucional de derechos económicos, sociales y culturales vinculados a los derechos fundamentales. Además, cambió la mentalidad de los ciudadanos que se relacionan con el Estado en términos de sujetos de derechos, y la de los jueces de la República, quienes se convirtieron en garantes de los derechos de los ciudadanos y, en la práctica, en jueces constitucionales. La constitucionalización del derecho se debe en gran medida a la acción de tutela y a las sentencias de los jueces. Sin duda se ha abusado de la tutela, también se ha distorsionado con fines políticos (ejemplo las tutelas masivas llamadas “tutelatón”) y ha desafiado las cortes de cierre (tutelas contra sentencias judiciales). Tanto el proyecto del gobierno como el de Cambio Radical proponen límites a las tutelas contra las sentencias judiciales, lo que podría significar el comienzo del proceso de retroceso de lo que ha sido una verdadera “revolución” a través del derecho.

Un asunto de diseño constitucional altamente politizado

Dentro de la estructura del Estado contemporáneo, el rol de los jueces –especialmente en las altas cortes– es crucial en la construcción y estabilización de las democracias, ya que son ellos los encargados de mantener a los demás poderes públicos ajustados a la Constitución y la ley, y a los funcionarios públicos responsables de sus actos (Prillaman, 2000). Los jueces son un poder contra-mayoritario y existen para proteger a las minorías de la tiranía de las mayorías (Hamilton, Madison y Jay, 2003). Sobre ellos recae el peso de garantizar el sistema de pesos y contrapesos de los poderes del Estado. La efectividad de su rol de garante de la democracia depende del diseño constitucional que determine sus funciones y tal diseño depende, a su vez, de los hacedores de la constitución. La estructura de la Rama Judicial, tal como quedó perfilada en la Constitución de 1991, fue el resultado de arduas negociaciones entre los constituyentes que representaban las diferentes tendencias políticas en las que ninguna era realmente dominante. Ello permitió que a las cortes llegaran jueces que tomaron distancia de la clase política institucionalizada que ha cargado una larga historia de injerencia en las decisiones judiciales (Cruz Rodríguez, 2017).

Bajo la Constitución de 1991, las altas cortes han logrado (con progresos y retrocesos) cierta autonomía frente a la política dominante en la toma de sus decisiones. Ese diseño constitucional desde hace tiempo requiere ajustes, precisamente porque subsisten vasos comunicantes entre la justicia y la clase política institucionalizada. Sería ingenuo sostener que la política pierda su influencia dentro de la justicia. Se trata en cambio de que las decisiones de los jueces cumplan con su rol dentro del andamiaje de las instituciones democráticas con independencia, la que difícilmente se logrará si se mantienen sus funciones electorales y la intervención del Consejo Superior de la Judicatura –institución altamente politizada– en el nombramiento de los jueces.

El éxito de la reforma a la justicia depende de la posibilidad de consenso político que incluya a las altas cortes

Los sucesivos fracasos de las reformas a la justicia, sobre todo en lo que respecta a sus funciones políticas, se deben fundamentalmente a que estas no han sido consensuadas por los diversos sectores políticos del Congreso y las cortes. Las tres reformas en curso están formuladas a la medida de los intereses políticos de los partidos proponentes. La teoría política que explica el diseño constitucional de las altas cortes nos enseña que los grupos políticos dominantes tienden a restringir las facultades de las cortes y a esperar fidelidad partisana de los jueces (*commitment theory*), mientras que las minorías políticas tienden a darle amplias facultades a los jueces para que les protejan sus derechos (*insurance theory*) (Gingsburg, 2003).

“

Las tres reformas en curso están formuladas a la medida de los intereses políticos de los partidos proponentes.

”

Para lograr un acuerdo de reforma en un escenario político de fragmentación de poder, donde no hay mayorías aplastantes –como ocurrió en la Constituyente de 1991 y ocurre en la composición del actual Congreso–, se hace imperioso hacer consenso con todas las fuerzas políticas, incluyendo la oposición y los grupos minoritarios, y, por supuesto, escuchar el parecer de las cortes que tienen cómo hundir cualquier reforma en la Corte Constitucional.

Ninguna iniciativa de reforma a la justicia responde a la necesidad de mejorar sus niveles de eficacia y accesibilidad *conditio sine qua non* para reducir los índices de violencia en Colombia. Los tres proyectos se han centrado en las funciones más políticas de las cortes donde necesariamente confluyen intereses políticos de toda índole. Por lo

tanto, si el gobierno del presidente Duque quiere sacar adelante su propuesta de reforma a la justicia, primero tiene que negociar con la facción más radical del Centro Democrático que tiene un proyecto que concibe la justicia en términos decimonónicos (dependiente del ejecutivo y con limitadas funciones políticas), con la propuesta de Cambio Radical, y con una oposición sin propuesta concreta de reforma pero dispuesta a no ceder en los avances logrados en 1991. En este ejercicio de negociación con los partidos políticos que tienen asiento en el Congreso será absolutamente indispensable escuchar el parecer de las cortes. ¿Tiene el presidente Duque el músculo político para embarcarse en esa compleja negociación en este momento? ¡Lo dudo!

*** John Montoya, SJ.**

Jesuita. Investigador del Cinep/Programa por la Paz. Equipo de Derechos Humanos.

Referencias

- Cruz Rodríguez, M. (2017). *Altas Cortes y clase política en Colombia. Tres estudios de caso en perspectiva sociojurídica*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- EFE. (1 de Agosto de 2016). *La impunidad en Colombia es del 99%: Néstor Humberto Martínez*. Recuperado el 26 de Octubre de 2018, de Noticias RCN: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-justicia/impunidad-colombia-del-99-nestor-humberto-martinez>
- Gingsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies*. UK: Cambridge University Press.
- González Penagos, J. (1 de Noviembre de 2018). *Justicia por mano propia en tiempos de redes sociales*. Recuperado el 5 de Noviembre de 2018, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/justicia-por-mano-propia-en-tiempos-de-redes-sociales-articulo-821489>
- Hamilton, A, Madison, J, & Jay, J. (2003). *The Federalist with letters of Brutus*. UK: Cambridge University Press.
- Le Clercq Ortega, J. A., & Rodríguez Sánchez, G. (2017) *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017*. Puebla: Fundación Universidad de las Américas.
- Prillaman, W. (2000). *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, USA: Preger.

Cien días de incertidumbre: los programas de desarrollo con enfoque territorial en el Sur del Tolima

Por: Silvia Pabón* y Luis Enrique Galeano**

Resumen

Durante los primeros cien días del gobierno de Duque, los compromisos pactados hace dos años entre la administración del ex presidente Santos y la guerrilla de las FARC han caído en la incertidumbre. Este desalentador panorama deja en el limbo unos de los instrumentos de planeación y gestión participativa del desarrollo orientados a transformar las causas estructurales del conflicto armado

y a la construcción de “paz positiva”: los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). El caso del Sur del Tolima evidencia la urgencia de cumplir con lo pactado en el sentido de direccionar esfuerzos políticos y técnicos para transformar las problemáticas socioeconómicas de esta subregión y las dinámicas de victimización que fueron, durante décadas, el común denominador. En este sentido, lo

que está en juego no es solo la legitimidad de los acuerdos de paz, sino la deuda histórica que el Estado tiene con estos territorios.

Durante los primeros cien días del gobierno de Iván Duque, los compromisos pactados hace dos años entre la administración del ex presidente Santos y la guerrilla de las FARC han caído en la incertidumbre. Si bien el balance de la implementación de los acuerdos de paz al cierre del gobierno anterior era precario, al menos existía una voluntad política clara de



PDET Grupo Motor Ataco Fotografía: Archivo Cinep/PPP



PDET Fase Subregional Sur Tolima. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

cumplir con lo acordado. Por el contrario, el nuevo gobierno no pareciera tener un mínimo de voluntad política para poner en marcha la fase de implementación, y su discurso y sus acciones se han centrado de manera casi exclusiva en el tema de drogas, la criminalización de la protesta social y la promoción de la ‘economía naranja’.

Este desalentador panorama deja en el limbo uno de los instrumentos de planeación y gestión participativa del desarrollo consagrados en los acuerdos y destinados a transformar las *causas estructurales* del conflicto armado en Colombia: los PDET.¹ Enmarcados en una visión de la “paz positiva” (Galtung, 1996), estos programas están guiados por un espíritu donde no basta con alcanzar la ausencia de guerra y violencia directa, sino que se debe garantizar la justicia social para construir una paz estable y duradera. En este sentido, como dice el Punto 1.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, su objetivo es “(...) la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” para alcanzar “el bienestar y el buen vivir”; la garantía de los “derechos políticos, económicos, sociales y culturales”; el “desarrollo de la economía campesina y familiar”; el

“acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales”, y “el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades” (Punto 1.2. del Acuerdo de Paz, pp. 21-23).

Así pues, bajo la coordinación de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), los PDET deberían orientar las políticas de desarrollo durante los próximos quince años en dieciséis subregiones que abarcan 170 municipios priorizados en el país por ser las zonas más afectadas por la pobreza, la exclusión y la guerra.² Sin embargo, al finalizar el gobierno Santos, únicamente seis de las dieciséis subregiones a las que se les ha dado prioridad alcanzaron a formular los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), base fundamental de los PDET, pues contienen los proyectos y la visión de desarrollo derivados de los procesos de planeación participativa en los territorios.

El Sur del Tolima abarca los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, y es una de las subregiones que alcanzó a formular sus PATR a partir de procesos deliberativos en varios niveles (veredal, municipal y subregional), donde participaron 6083 tolimeses de diversos sectores (ART, 2018).³

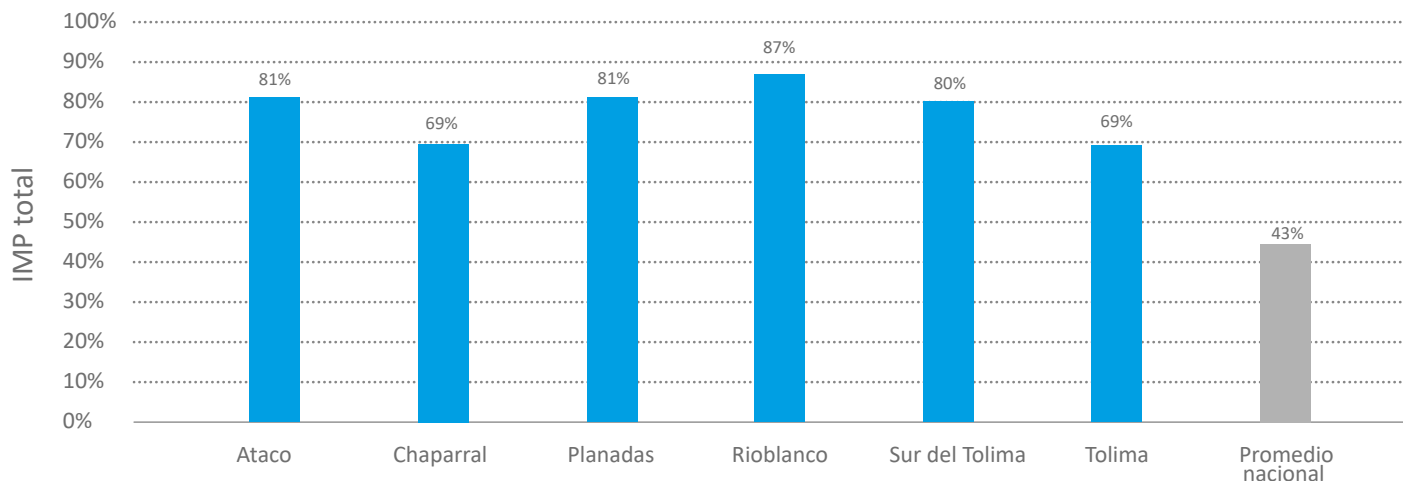
Cien días más tarde, estos proyectos, que debían ser estructurados y articulados con las instituciones competentes en los ámbitos local, regional y nacional, así como con las autoridades étnicas, se encuentran paralizados

El Sur del Tolima

Realidad socioeconómica y dinámicas de victimización

La subregión del Sur del Tolima evidencia la urgencia de implementar una política de desarrollo a largo plazo orientada a transformar estructuralmente el campo. En efecto, las precarias condiciones de la cobertura y calidad educativa; los servicios de salud y saneamiento básico; la infraestructura; las vías de acceso; la vivienda, y la ausencia de oportunidades laborales y productivas para la población en general y, de manera crítica, la población rural⁴ son el pan de cada día.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁵ para la subregión (80 por ciento) se encuentra muy por encima del promedio departamental (69 por ciento), y es casi el doble que el promedio nacional (43 por ciento). Rioblanco tiene el IPM más alto de la subregión y Chaparral el más bajo (con 87 y 69 por ciento, respectivamente) (ver Gráfica 1).

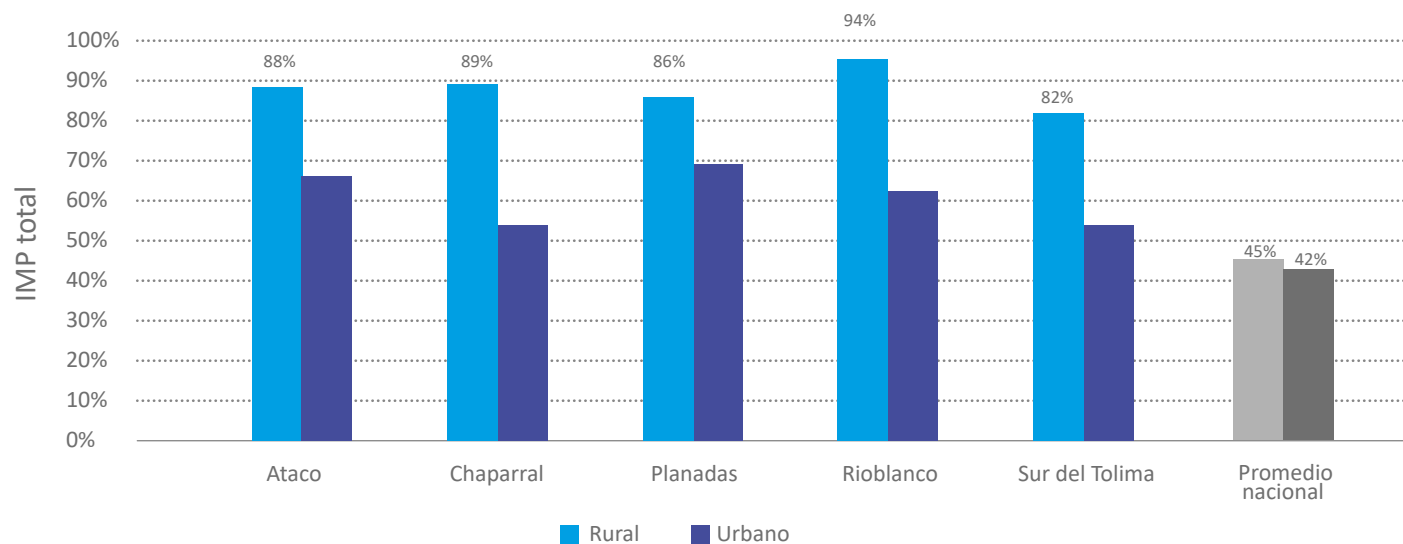
Gráfica 1. IPM del Sur del Tolima

Fuente: Elaboración propia con cálculo del Departamento Nacional de Planeación, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida (DNP-Spscv) con datos del Censo 2005.

Por su parte, es alarmante la brecha entre lo urbano y lo rural en esta subregión. El IPM en las zonas rurales del Sur del Tolima es de 89 por ciento (27 puntos porcentuales por encima del mismo

índice en las zonas urbanas, 62 por ciento). Esta cifra es muy dicente si se compara con la brecha nacional: rural, 45 por ciento, vs. urbano, 42 por ciento. El área rural del municipio de Rioblanco

tiene el IPM más alto de la subregión (94 por ciento), con 32 puntos porcentuales por encima del mismo índice urbano (62 por ciento) (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. IPM rural vs. urbano del Sur del Tolima

Fuente: Elaboración propia con cálculo del Departamento Nacional de Planeación, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida (DNP-Spscv) con datos del Censo 2005.

Durante décadas, este contexto de desigualdad socioeconómica se vio profundizado por el conflicto armado en la subregión que vio nacer a las FARC a mediados de la década de los 60. A partir de los años 80, con la entrada de la amapola y el fortalecimiento de esta

guerrilla, la subregión empezó a constituirse como una zona de importancia militar para la toma del poder, cambiaron las dinámicas de relacionamiento con la población civil por parte de la guerrilla y, con la posterior entrada del paramilitarismo a algunas zonas de la

subregión, se agudizaron las dinámicas de victimización. En efecto, en el Sur del Tolima, más de cien mil personas fueron victimizadas en el conflicto armado, lo que representa el 84 por ciento del total de la población de este territorio (ver Tabla 1).

Tabla 1. Victimización en el Sur del Tolima

Lugar	Personas víctimas	Población (2005)	% víctimas/población
Ataco	21,706	21,942	98 %
Chaparral	27,004	46,712	58 %
Planadas	25,654	29,417	87 %
Rioblanco	30,741	25,636	119 % ⁷
Sur del Tolima	105,105	123,707	84 %
Tolima	337,355	1,365,342	24 %

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), Censo 2005.

La magnitud de las problemáticas socioeconómicas de la subregión y el impacto de las dinámicas de victimización constituyen un contexto profundamente desalentador que el programa de desarrollo con enfoque territorial del Sur de Bolívar tendría que resolver en los próximos quince años para alcanzar la tan anhelada paz con justicia social.

Pero, el contexto no solo plantea retos sino también posibilidades.

Estructura organizacional, una oportunidad

La composición de la estructura organizacional en la esquina sur del Tolima pareciera perfilar escenarios apropiados para la implementación del PDET, ya que podría ofrecer una base social sólida para sostener buena parte de los programas y proyectos a implementar. En esta estructura predominan dos formas organizativas de primer nivel: las Juntas

de Acción Comunal y las asociaciones y cooperativas de productores de corte gremial.

Para hacerse a una idea de la dinámica regional vale la pena analizar el caso de Chaparral, en donde se encuentran formalmente registradas alrededor de 156 juntas en la zona rural y 36 en el casco urbano. En los últimos años, estas juntas se han posicionado como el eje de la regulación de la vida cotidiana de las comunidades, en cabeza del presidente y la junta directiva, además de ejercer como puente entre la comunidad y las agencias estatales del ámbito nacional para la gestión de recursos.

De otro lado, las asociaciones y cooperativas han emergido en el seno de las dos estrategias de integración más relevantes del Estado colombiano para la unificación de regiones marginadas en el país: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT).

Ambas estrategias impulsaron la conformación de asociaciones de productores y, a la fecha, el municipio registra cerca de 50 organizaciones productoras que aglomeran principalmente pequeños productores dedicados a los cultivos de café, cacao, plátano y caña panelera. Dichas estructuras se ubican mayoritariamente en las zonas medias y altas del municipio (como los corregimientos del Limón, Las Hermosas y Calarma), mientras que en las zonas más bajas la presencia de estas organizaciones no es tan fuerte, debido, en buena medida, a que los habitantes de estas áreas dedican su actividad productiva a trabajar como jornaleros en haciendas arroceras y ganaderas.

Reflexiones finales

El caso del Sur del Tolima evidencia la urgencia de direccionar esfuerzos políticos y técnicos para transformar las



PDET Grupo Motor Planadas Fotografía: Archivo Cinep/PPP

problemáticas socioeconómicas de la subregión y las dinámicas de victimización que fueron el común denominador durante décadas. En efecto, de existir la voluntad política por parte del nuevo gobierno para implementar los PDET, habría posibilidades de atacar las *causas estructurales* del conflicto armado y construir “paz positiva”, en términos de Galtung, aprovechando la potencialidad organizativa de la subregión como base para la sostenibilidad de procesos de desarrollo con justicia social en el largo plazo.

No obstante, esta no es la primera vez que el Sur del Tolima es un escenario para la experimentación de programas

de desarrollo que bajo la perspectiva de la “reconstrucción” o la “renovación” del territorio, han buscado integrar a la vida nacional las zonas marginales estratégicas para los actores armados. Inicialmente, bajo la implementación del PNR, pasando por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), la PNCT y, ahora, con un enfoque significativamente diferente al estar enmarcado en el proceso de paz con las FARC, los PDET.⁶

Así pues, luego de tantos años de intervención estatal, principalmente por vía militar, la pobreza y la exclusión continúan vigentes, y denotan, entre otras falencias, la ausencia de

continuidad para llevar la cara amable del Estado a estos municipios. La pregunta que queda sobre la mesa es: ¿Cómo avanzar en justicia social si los instrumentos de planeación y gestión territorial no superan la discontinuidad de las políticas del gobierno de turno y se convierten en políticas de Estado? En este sentido, lo que está en juego no es solo la legitimidad de los acuerdos de paz, sino la deuda histórica que el Estado tiene con estos territorios.

***Silvia Pabón y **Luis Enrique Galeano.**

Investigadores del Cinep/Programa por la Paz. Área de Ciudadanía, iniciativas de paz y reconciliación.

Referencias

- ART. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional. PATR. Ibagué.
Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Londres: SAGE.

Notas

- Estos programas hacen parte del Punto 1 del Acuerdo de Paz (Reforma Rural Integral) y están reglamentados por el Decreto 893 de 2017.
- Los PDET están estructurados a partir de ocho pilares: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2. Reactivación económica y producción agropecuaria; 3. Educación rural y primera infancia rural; 4. Vivienda, agua potable y saneamiento; 5. Salud rural; 6. Derecho a la alimentación; 7. Reconciliación, convivencia y paz; 8. Infraestructura y adecuación de tierras. El Acuerdo también estipula que deben formularse Planes Nacionales Sectoriales que complementen la acción de los PDET, como el plan Especial de Educación Rural, el de Salud Rural, el de Vivienda Rural, el de Electrificación Rural, el Nacional de Vías Terciarias, el Nacional de Conectividad Rural, entre otros.
- En agosto de 2018 varios actores sociales e institucionales se encontraron en Ibagué para la definición del PATR subregional para el Sur del Tolima (ART, 2018).
- El 64,2 por ciento de la población de la subregión habita en zona rural y, de esta, el 75 por ciento se clasifica como población dispersa (ART, 2018).
- El índice de pobreza multidimensional, a diferencia del de necesidades básicas insatisfechas (NBI), mide la pobreza como un fenómeno multidimensional. En Colombia, el IPM se mide a partir de cinco dimensiones: 1. Condiciones educativas; 2. Condiciones de niñez y juventud; 3. Salud; 4. Trabajo y 5. Condiciones de vivienda y servicios públicos domiciliarios. Este índice combina el acceso a bienes y servicios concretos (asistencia escolar, afiliación a salud, acceso a

acueducto), con los resultados de dicho acceso (alfabetismo, rezago escolar), así como con las condiciones laborales (como desempleo y trabajo informal).

- En efecto, varios habitantes consultados en el proceso de acompañamiento del Cinep/Programa por la Paz para la formulación de los programas de desarrollo con enfoque territorial del Sur del Tolima mencionaron haber formulado antes planes similares al PATR y al PDET en medio de la estrategia de Consolidación Territorial de la antigua Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.
- El error en esta cifra puede responder a las diferencias de los periodos de cada base: el censo del DANE corresponde al año 2005, mientras las cifras de la Uariv recogen datos del periodo 1985-2018. Asimismo, vale la pena tener presentes las limitaciones de conteos de hechos victimizantes ocurridos en medio de oleadas de desplazamiento. No obstante, el guarismo es dicente: casi el total de la población del municipio de Rioblanco ha sido víctima del conflicto armado.

Síguenos



Facebook



Twitter



Instagram



Youtube



Flickr



Soundcloud

Tumaco, de paraíso a infierno

Por: Alejandro Angulo S.J. y Daniela López

Tumaco, el primer puerto colombiano sobre el Pacífico, pasó de ser un paraíso a un infierno por obra y gracia del descuido estatal que permitió la toma del puerto por el narcotráfico. El resultado, en términos de dignidad humana, es que esos bellos parajes se han convertido en un campo de guerra, y son los jóvenes las principales víctimas de la matanza. Mientras tanto, el país trata con indolencia esta tragedia.

Tumaco es una ciudad portuaria y es municipio del departamento de Nariño, se encuentra en la esquina suroeste de Colombia, cerca de la frontera con Ecuador, y disfruta de un clima tropical cálido. Tiene una extensión de 3.760 kilómetros cuadrados y una población de 203,971 habitantes. El 89,0 % de la población residente en Tumaco se autoreconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente, y hay un 5 % indígena.

El Presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante su visita a Tumaco (el 10 de agosto 2018) trató temas de cultura, educación, comercio y seguridad, entre otros. Esta primera reunión tuvo como objetivo adoptar medidas para que:

Tumaco, ahora que es Distrito, se convierta en un polo de desarrollo, con proyectos que mejorarían la capacidad penitenciaria del municipio, avanzarían en los corredores viales y habilitarían el

centro de acopio pesquero de la región para comercializar productos en el mercado... (Duque, citado en KienyKe, 2018)

A pesar de un aporte de tan solo 1,8 % al PIB (Dane) y un bajo reporte de crecimiento económico a la fecha, el hoy Distrito Especial Industrial y Biodiverso de Tumaco se encuentra ubicado en el tercer puesto de producción de palma de cera, con casi 20.000 hectáreas cultivadas, con un reporte de cifras significativas de producción agrícola y un reconocimiento por ser uno de los municipios más importantes en cuanto a la actividad pesquera del país, de la cual dependen aproximadamente 5.000 familias tumaqueñas; adicional a esto se puede decir que Tumaco es el principal puerto petrolero del Pacífico.

Además de lo anterior, es relevante mencionar que en este municipio se han desarrollado proyectos productivos de menor envergadura pero claves para



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

la sobrevivencia de los habitantes; uno de ellos es la producción de cacao, que se ha posicionado como uno de los productos prometedores de la región que ha involucrado a comunidades campesinas y a consejos comunitarios (Semana Rural, 2017); no obstante, el empleo sigue siendo escaso en el municipio.

Por otro lado, en junio de este año (2018) se aprobó, por medio de acto legislativo, el título de Distrito Especial Industrial y Biodiverso como una apuesta estatal para el desarrollo de la región y la reducción de la pobreza, de la mano de una mayor cobertura institucional. Esto ha venido acompañado del diseño de una serie de políticas enfocadas en aumentar la atención al municipio y garantizar la superación de problemas sociales que han estado presentes allí y que se atribuyen, como bien lo narran sus habitantes, a un histórico olvido estatal.

En esta región aproximadamente el 48,7 % de la población urbana y el 48,6 % de la población rural tienen sus necesidades básicas insatisfechas (Fundación Paz y Reconciliación, 2017.), no hay carreteras suficientes, hay carencia de agua potable, la cobertura de salud y educación es mínima, y el abandono es evidente. Esto ha generado la mayor parte de los problemas que aquejan al municipio, entre los cuales están los altos niveles de violencia, que han reportado diferentes instituciones, y la preocupante situación en cuanto a economías ilegales, como el mercado de la coca.

Según el Consejo Comunitario Unión del Río Rosario, los impedimentos en el acceso a la educación y la falta de profesores, en parte por ausencia de las garantías de seguridad, ha llevado a los jóvenes a dedicarse a los cultivos de coca; con lo cual se perpetúa la problemática que desde hace varios años envuelve a Tumaco y que ha significado una de las mayores crisis: el cultivo de coca y el comercio de droga por parte de guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y bandas criminales. Así mismo, la desatención de la población y de los jóvenes ha contribuido a su reclutamiento, lo cual ha puesto en riesgo sus vidas y

“

Cabe aclarar que la coca, a pesar de ser parte de una economía ilegal, es el sustento de familias tumaqueñas; el cultivo y la venta de esta hoja mueve todo el comercio de la zona y, por esto, su erradicación es compleja.

”

ha desarticulado a las comunidades (El Espectador, 2016).

Cabe aclarar que la coca, a pesar de ser parte de una economía ilegal, es el sustento de familias tumaqueñas; el cultivo y la venta de esta hoja mueve todo el comercio de la zona y, por esto, su erradicación es compleja, pues frente a la pobreza del municipio esta actividad dinamiza la economía y suple las necesidades de una parte de la población.

La situación social y económica se encuentra permeada por esta economía ilegal que gira en torno a las 25.000 hectáreas sembradas, que se reportan hoy en día entre pequeños cultivos y cultivos industriales, lo cual ubica a Tumaco como el municipio con más cultivos a nivel nacional, y con una significativa infraestructura para la producción y transporte de cocaína, dada su ubicación de frontera. De esta economía se deriva gran parte de la situación de violencia que sufre actualmente el municipio relacionada con la implementación del acuerdo de la paz, específicamente con el punto de sustitución de cultivos ilícitos y las confrontaciones constantes entre grupos armados de la zona.

Tanto a nivel nacional como internacional, el aumento de cultivos en contraste con la sustitución de estos ha generado cuestionamientos respecto a la efectividad de estos procesos y al evidente aumento de esta clase de cultivos durante este año; lo cual ha profundizado la presión de Estados Unidos sobre el tema de la erradicación. (Semana, 2018).

De tal forma que la mirada sobre Tumaco se ha enfocado en dos asuntos principales: el primero, es la situación de violencia caracterizada por el fortalecimiento de disidencias encabezadas por alias ‘Guacho’, las confrontaciones entre grupos armados ilegales (Bacrim y guerrillas) y el asesinato de líderes, tanto de organizaciones campesinas como de consejos comunitarios; esta situación ha sido afrontada por el Estado con el aumento del cuerpo militar y policial a través de la Fuerza Conjunta Hércules, para garantizar la seguridad. Y el segundo es el aumento de cultivos ilícitos, cuya solución por parte del gobierno ha sido la de mantener programas de sustitución, y retomar la aspersión con glifosato por medio de drones (Semana, 2018).

Es así que Tumaco hoy en día afronta una fuerte crisis humanitaria: los asesinatos, las amenazas y los enfrentamientos que no se detienen, lo que se ve reflejado en los recientes desplazamientos de familias enteras que se han producido en la zona y en el asesinato de líderes de la región. Esta es una zona de disputa de diferentes actores armados por su ubicación geoestratégica, y los enfrentamientos por el control territorial son permanentes entre el ELN, disidencias de las FARC y el Clan del Golfo, entre otros (El Nuevo Siglo, 2018).

El caos de Tumaco no consigue alertar a la Plaza de Bolívar. Aunque sea una situación inaudita, lo que se observa en ese bello escenario natural sobre el océano Pacífico es una tragedia bélica, continuada y desatendida por parte del Estado y del Gobierno nacional.

Hoy el desorden social allí es enorme, pero no comenzó ayer. El país parece no haberse dado cuenta de sus riquezas, porque las ha descuidado de manera irresponsable durante decenios. Aun así, este año pareciera surgir una luz entre tanta tiniebla con la creación del Distrito Especial Industrial y Biodiverso de Tumaco, lo que sería una buena noticia, pero la mala sería que “En Tumaco se juntaron todos los males: guerrilla, paras, narcotráfico, delincuencia. La situación llegó a tal grado de complejidad, que hoy el alto gobierno viaja a Tumaco

para realizar un consejo de seguridad de emergencia” (Parra, 2001). 17 años después, ¿la situación ha variado?, juzgue el lector:

El rechazo de las Farc, la violencia de sus barrios y la falta de alternativas surtieron su efecto. Los jóvenes formaron grupos, se atrincheraron en sus calles y ahora se disputan los barrios pobres del segundo puerto del pacífico, el municipio con más hectáreas de coca del país. En 2017 hubo 222 homicidios, 70 más que en el año anterior. Solo entre el 29 de diciembre y el 3 de enero de 2018 hubo 14 (Liga contra el silencio, 2018, p.1).

En formidable contraste, hace 97 años Tumaco era, a juicio del cronista de la época:

“...bella población, bastante grande, construida toda de madera y con techos de cinc o de paja. Su calle principal que casi pudiera llamarse el malecón, corre recta a la orilla del mar por varias cuadras. Ese es el centro del comercio y de mayor movimiento del puerto. Hay bastantes edificios cómodos y elegantes, y los almacenes, que son muchos, están ricamentesurtidos de toda clase de mercancías... (Gutiérrez, 1921).

“

¿Cómo es posible que un tal paraíso se convierta en semejante infierno? Una mirada al escenario y a las víctimas de este proceso autodestructivo ofrece varias pistas, aunque no toda la respuesta.

”

¿Cómo es posible que un tal paraíso se convierta en semejante infierno? Una mirada al escenario y a las víctimas de este proceso autodestructivo ofrece varias pistas, aunque no toda la respuesta.

Las víctimas

Los datos fragmentarios, pero bien documentados por el Cinep/PPP, acerca del número y del tipo de crímenes, dejan ver un cuadro espantoso!; y, al mismo tiempo, muestran cómo las víctimas son los grupos pobres de la región, lo cual es un indicador de la naturaleza de esa violencia política, y compromete a los Gobiernos nacionales y locales, los cuales no parecen haber tomado en cuenta

la situación de corrupción y abandono que revelan las numerosas violaciones a los derechos humanos impunes y el alto grado de necesidades básicas insatisfechas de la población.

En estas cifras investigadas se encuentran asesinatos verificados en el año 2017, los cuales fueron comparados con los del primer semestre del 2018. Es relevante advertir que el caso de Tumaco tiene rasgos comunes con los de Buenaventura, Catatumbo y Urabá; este hecho es preocupante porque demuestra fallas estructurales del sistema social colombiano, que tienen que ver con ideologías exclusivistas como serían el clasismo, el racismo y el clientelismo que contradicen, en principio y en efecto, los derechos humanos, y niegan la dignidad de las personas.

Demografía de la muerte

La composición por edades de las 118 víctimas en 2017 y de las 46 víctimas en 2018 presagia un futuro desolador, ya que los grupos más afectados son los más jóvenes. En 2017 solamente se conoce la edad de 84 personas, de ellas el 74 % murieron entre los 15 y los 35 años de edad, y en 2018 la proporción es de 65% (ver **Tabla 1**).



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

Tabla 1. Tumaco - Número de víctimas asesinadas por año y por grupo de edad

Grupos de Edad	2017		2018	
	#	%	#	%
05 - 14	2	2,4	2	7,7
15 - 24	38	45,2	8	30,8
25 - 34	24	28,6	9	34,6
35 - 44	14	16,7	4	15,4
45 - 54	4	4,8	1	3,8
55 - 64	1	1,2	1	3,8
65 - 69	1	1,2	1	3,8
05 - 69	84	100,0	26	100,0

La distribución por sexo, como sucede en todas las guerras, revela otra característica de este tipo de criminalidad: las víctimas son, ante todo, los hombres: 108 hombres fueron asesinados en los 12 meses de 2017 y 43, entre enero y junio de 2018; mientras que en el caso de las mujeres, se contaron 10 víctimas en el año 2017 y 3, en el primer semestre del 2018.

La composición étnica de las víctimas también es elocuente: de las 118 víctimas registradas en 2017, hay 18 indígenas (15,3 %) y 13 afrocolombianos (11%); en 2018 las víctimas indígenas son 3 (6,5 %) y afrocolombianos son 14 (30,4 %). Estas son aproximaciones burdas a un fenómeno que se declara de

manera arbitraria y se contabiliza con faltantes significativos.

Geografía del crimen

Al hablar del caos en Tumaco, hay que advertir que este fenómeno no se está desarrollando en todo el territorio; los casos de violación de los derechos humanos tienen focos bien localizados:

“Paradójicamente, las peores zonas rojas de toda la región están en el propio casco urbano de Tumaco. Los barrios Panamá, Viento Libre, El Voladero, La Calavera y Los Puentes, son sitios a los que no puede ingresar ninguna autoridad. Más de una vez hemos capturado delincuentes

cerca de esos barrios y en menos de diez minutos nos los han arrebatado de las manos las hordas de compinches que salen de esos barrios, asegura un agente de policía” (Parra, 2001).

Los 146 casos registrados por el Cinep/PPP se concentran en la región de Llorente, y el Diario el Sur (2017) informa que el 30 de junio de este año:

La Policía Nacional, en coordinación con el Ejército Nacional, realizó la incautación de más de una tonelada de droga en la ribera del río Guiza del corregimiento Llorente, municipio de Tumaco (...) En menos de 24 horas en diferentes operaciones se logra incautar más de 5.000



Fotografía: Archivo Cinep/PPP



Fotografía: Archivo Cinep/PPP

kilos de cocaína en Tumaco, la presión de las autoridades llevó al desespero a estas organizaciones narcotraficantes que buscan las rutas para sacar el alcaloide hasta Centroamérica (Diario El Sur, 2018)

Esto es apenas el negocio del frente Oliver Sinisterra, disidencia de las FARC-EP, que estuvo bajo el mando de 'Guacho', traficante internacional. Pero los litigios que han causado tantos muertos, además de otros muchos daños humanos y sociales, provienen de un hecho verificado por El Tiempo (2017), de Bogotá:

"Desde hace al menos un año, el municipio de Tumaco es epicentro de una guerra entre cuatro facciones delincuenciales que suman cerca de 300 hombres en armas y que luchan sin cuartel por el control de las que hoy son las mayores extensiones de cultivos ilícitos en el país" (Unidad Investigativa El Tiempo, 2017).

Llorente es un corregimiento a 223 kilómetros sobre la carretera de Tumaco a Pasto, que en 20 años ha pasado de ser un mercado agrícola a un mercado de coca. Esta economía ilegal lo ha convertido en un corregimiento bajo control de grupos armados y, así mismo, en un centro de confrontación, donde se han

llevado a cabo masacres, asesinatos y desplazamientos forzados.

Estos pocos datos, presentados en este artículo, permiten responder la pregunta sobre el por qué de la transformación de un paraíso a un infierno de este puerto colombiano. La preocupación es que este mismo proceso se está llevando a cabo en muchos otros sitios de Colombia, y se tiene la impresión general, no del todo infundada, de que no hacemos nada al respecto.

*** Alejandro Angulo S.J.**

Investigador del Cinep/Programa por la Paz. Tutor del área de Derechos Humanos.

**** Daniela López**

Integrante del Sistema de Información General del Cinep/Programa por la Paz.

Notas

- 1 El Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep elabora un reporte semestral del que se han tomado las cifras presentadas en el texto.

Referencias

- Parra, Edison. (2001) "Tumaco se volvió tierra de nadie". El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-680405>
- La liga contra el silencio. (2018). Los barrios más empobrecidos de Tumaco están sitiados. Bajo el control de disidencias de las Farc, los habitantes de Nuevo Milenio, Panamá, Viento Libre y Ciudad 2000 conviven con el miedo cotidiano

de la guerra que se libra en sus calles. Vice. Recuperado de: https://www.vice.com/es_co/article/j5byvd/tumaco-disidencias-farc-aterrojan-barrios-liga-contra-silencio-narino-conflicto-farc

Gutiérrez Rufino, (1921). Noticia sobre Pasto y las demás provincias del sur. En Monografías, Bogotá, Imprenta Nacional. Citado por Leal L. Claudia. (2005). Naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco 1860-1940. Historia Crítica (30), Bogotá, 39-65.

Estas manos deberían tener un cuadermo: raspachines de Tumaco. (2016). El Espectador

Diario del Sur, Judicial. (2018). Incautan 5 toneladas de coca de 'Guacho'. Diario del

Sur. Recuperado de: <http://diariodelsur.com.co/noticias/judicial/incautan-5-toneladas-de-coca-de-guacho-433667>

Unidad investigativa. (2017). La guerra se libra por Tumaco, la nueva capital de la coca. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/guerra-por-tumaco-por-la-coca-80626>

Récord histórico en hectáreas de cultivos ilícitos en Colombia, revela EE. UU. (2018). Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/estados-unidos-presenta-su-informe-sobre-cultivos-ilicitos-en-colombia/572963>

La política exterior de Iván Duque en Cien Días de gobierno

Por: Martha Lucía Márquez Restrepo, Ph.D.*

A menos de tres meses de la posesión de Iván Duque, este artículo pretende delinear los rasgos más notorios de su política exterior desde un análisis de los discursos y las acciones, tanto del Presidente como de sus funcionarios en diversos foros nacionales e internacionales; y a su vez establecerá contrapuntos con la Diplomacia para la Paz de Juan Manuel Santos. Se plantea así, que dichos rasgos son la promoción del multilateralismo interamericano y la alineación con la política antidrogas de los Estados Unidos, en respuesta a los riesgos que supone para el país la crisis venezolana, el aumento de los cultivos de coca y el narcotráfico.

En su primera rueda de prensa el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Holmes Trujillo, calificó la política exterior del gobierno de Iván Duque como “Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y

la equidad” (Cancillería, 2018). Pero a menos de tres meses de la posesión del nuevo mandatario, dos temas prácticamente han copado la agenda internacional: la crisis venezolana y el aumento del narcotráfico. Desde esos asuntos se debe entender la promoción por parte

de Colombia del multilateralismo interamericano y la alineación con la política antidrogas de los Estados Unidos; los dos rasgos más notorios, hasta el momento, de la política exterior del nuevo gobierno.

Colombia frente a la crisis venezolana

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos las relaciones colombo-venezolanas oscilaron entre la cooperación y la confrontación, y Duque las recibió en franco declive y sin embajador en Caracas (Márquez, 2016). La cooperación fue producto de la Diplomacia para la Paz del gobierno de Santos que convirtió la política exterior en un catalizador del proceso de paz con las FARC-EP, a sabiendas de que necesitaba el apoyo



Fotografía: Archivo Cinep/PPP



Para el gobierno de Iván Duque la crisis venezolana es una amenaza para la seguridad nacional de Colombia. Atención humanitaria en Nariño.
Fotografía: Servicio Jesuita a Refugiados

regional y mundial para sacar adelante las negociaciones de La Habana y su posterior implementación (Pastrana y Vera, 2016); por eso, desde el mismo día de su posesión, Santos buscó restablecer las relaciones con el gobierno de Hugo Chávez y, consciente de la presencia de las FARC-EP en Venezuela y de su cercanía ideológica con Caracas, nombró a ese país como acompañante del proceso de paz.

Después de la muerte de Chávez, cuando comenzaron las protestas populares por la supuesta ilegitimidad del gobierno de Nicolás Maduro, el gobierno de Santos optó por mantener una posición prudente frente a los problemas internos de su vecino, como puede verse en los comunicados de la Cancillería de Colombia, en los cuales siempre invitaban a la conciliación entre la oposición y el gobierno. Ese mismo tono conciliador se mantuvo aún en momentos muy complejos de las relaciones binacionales, como cuando el gobierno de Venezuela expulsó a cerca de mil colombianos de su territorio a mediados de 2015 y cerró la frontera por un año. Eso le valió al gobierno de Santos muchas críticas, especialmente de Álvaro Uribe y de sus seguidores, que lo acusaron de complicidad con lo que llamaron “el castrochavismo”.

Después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en noviembre de 2016 las relaciones binacionales experimentaron un franco deterioro debido a la coincidencia de varios hechos: ya no se requería el acompañamiento de Venezuela; el autoritarismo venezolano se profundizó por cuenta de la no definición de una fecha para las elecciones presidenciales y luego, desde el 1 de mayo de 2017, por el anuncio de Maduro sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente; y finalmente porque se hicieron más frecuentes las violaciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana a la soberanía territorial colombiana. El hecho más grave ocurrió en marzo de 2017 cuando soldados venezolanos izaron una bandera en el lado colombiano del río Arauca. A partir de esos hechos, la Cancillería colombiana comenzó a hacer referencia a la necesidad de “retomar la institucionalidad democrática, de definir el cronograma electoral”¹ y de “condenar el uso excesivo de la fuerza”² para finalmente, tras la destitución de la fiscal Luisa Ortega en agosto de 2017, manifestar explícitamente “su condena a la ruptura constitucional de Venezuela”³. En medio de este contexto de concentración de los poderes públicos en manos del chavismo la migración⁴ de venezolanos a Colombia se disparó (Ministerio de Relaciones exteriores, 2018).

En tal escenario, Iván Duque anunció el día de su posesión que el multilateralismo sería el mecanismo para hacerle frente a las dos caras de la crisis venezolana: el deterioro de la democracia y la crisis humanitaria; causa y producto de la migración. Esta postura se forjó debido a que tales fenómenos son percibidos por el nuevo gobierno colombiano y por amplios sectores nacionales como una amenaza a la seguridad nacional de Colombia, puesto que se sabe que el territorio venezolano es retaguardia para el ELN y para otros Grupos Armados Organizados (GAO) que se disputan los territorios de donde se desmovilizaron las FARC-EP; que la crisis económica de Venezuela ha aumentado las economías ilegales en la frontera, como son el contrabando de combustibles, alimentos, armas y narcóticos, que financian a los grupos armados (Ávila Martínez et al., 2017); y por el temor a que el gobierno de Nicolás Maduro propicie un conflicto armado para generar nacionalismo y distraer a su población de la crisis interna (Semana, 2018). A eso se suma que la migración, calculada en 935.593 ciudadanos venezolanos, ha generado presiones sobre el mercado laboral y los sistemas de salud y educación en todo el país, pero especialmente en ciudades deprimidas como Cúcuta, Arauca y Barranquilla.



Migrantes en la frontera colombo-venezolana en Norte de Santander. Fotografía: Servicio Jesuita a Refugiados.

Para hacerle frente al autoritarismo venezolano, Duque ha venido destacando la importancia de la OEA, en particular de su Carta Democrática Interamericana y del Grupo de Lima. En consonancia con estos pronunciamientos, en la reunión del Consejo Permanente de la Organización, llevada a cabo el 5 de septiembre, Colombia invitó a la Secretaría de la organización a visitar la frontera; anunció su retiro de la Unasur por haber sido cómplice del deterioro de la democracia en Venezuela; y secundó la denuncia que hizo Luis Almagro del gobierno de Nicolás Maduro ante la Corte Penal Internacional. En cuanto a la migración, Colombia comenzó a liderar una política de puertas abiertas; por ejemplo, a finales del mes de agosto funcionarios de la cancillería se reunieron con sus homólogos peruanos para acordar construir un registro único con información migratoria. Luego Colombia participó en el Comité Andino de Autoridades Migratorias en el que se acordó fortalecer la atención y la asistencia a la población migrante, así como promover el traslado y el asentamiento de algunos de los migrantes a Estados extracomunitarios.

En otras palabras, Duque ha pretendido liderar la demanda de una acción articulada y multilateral para presionar la libertad de los presos políticos y la transición a la democracia en Venezuela, así como la consecución de recursos económicos para atender la crisis migratoria, de parte de los Estados de la

región y de instituciones como Acnur y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Pero tal discurso sobre la solución multilateral y legal a la crisis venezolana, ha disonado en ocasiones con otros como el del embajador en Washington, Francisco Santos, quien sostuvo que Colombia no descartaba una intervención militar para resolver la crisis de la democracia en Venezuela.

De la misma manera se percibió como una posición contraria a las salidas multilaterales, la decisión de la Cancillería colombiana de no firmar la Declaración del Grupo de Lima que rechazó la afirmación del Secretario de la OEA, Luis Almagro, también sobre una posible salida militar. Habida cuenta de la corrección que hizo el propio Presidente a la

afirmación de Francisco Santos y de la explicación del Canciller, en el sentido de que la no adhesión a la Declaración del Grupo de Lima no implicaba apoyar una salida militar en Venezuela, la duplicidad del discurso se puede interpretar como una muestra más de cierta incapacidad del Presidente de controlar las declaraciones de algunos de sus funcionarios –como se ha visto también en el plano doméstico a propósito de las declaraciones del Ministro de Hacienda– y no como un interés de propiciar un conflicto en el que Colombia está en clara desventaja.⁵

La alineación con los Estados Unidos y su lucha antidrogas

Durante la administración de Juan Manuel Santos, Colombia tomó distancia frente al enfoque de la lucha antidrogas promovido por los Estados Unidos, que está fundado en la securitización de la cuestión, en el prohibicionismo y en responsabilizar a los países productores. En consonancia con lo contenido en el punto 4 del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el gobierno de Santos se centró en promover la sustitución voluntaria y en crear instituciones y escenarios para ofrecer alternativas a los cultivadores, como es el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los espacios priorizados para el posconflicto. También creó la Comisión Asesora para la Política de Drogas que recomendó la suspensión del uso

“

Durante la administración de Juan Manuel Santos, Colombia tomó distancia frente al enfoque de la lucha antidrogas promovido por los Estados Unidos, que está fundado en la securitización de la cuestión, en el prohibicionismo y en responsabilizar a los países productores.

”

del glifosato y planteó un nuevo enfoque centrado en la salud pública, el desarrollo alternativo, la proporcionalidad de las penas y en el reconocimiento de la autonomía de los Estados para atender el problema de las drogas. Estas recomendaciones se llevaron a escenarios internacionales como la Cumbre de las Américas y la 32 Conferencia Internacional para el Control de las drogas en 2015 (Cepeda, 2018). Debido a ese cambio de enfoque, la ayuda norteamericana se redujo de US 204'000. 000 en 2011 a 143'000.000 en 2017 (Cepeda, 2018).

En contraposición, el gobierno de Duque se alineó de nuevo con la política antidrogas de los Estados Unidos; de hecho, su segunda visita internacional después de electo fue a ese país, el 27 de junio, donde se reunió con el director encargado de la Oficina Nacional para las Políticas Antidrogas de EE.UU, James Carrol, y el asesor de Seguridad Nacional del presidente Donald Trump, John Bolton (El Tiempo, 2018 a). Meses después cuando ya se había conocido el informe del sistema de monitoreo de cultivos ilícitos de la ONU (Simci), que señaló que en 2017 el área de cultivo de coca pasó de 146.000 a 171.000 hectáreas, Duque manifestó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que Colombia tiene el deber moral de luchar contra el narcotráfico (Portafolio, 2018).

Esta opción por el enfoque punitivo y prohibicionista frente al problema de

“

En este orden de ideas queda abierta la posibilidad de que nuevos recursos obtenidos para la paz, específicamente provenientes de los Estados Unidos, se usen en una nueva etapa de la lucha antidrogas en territorio colombiano.

”

las drogas ha estado de la mano con un cambio en el discurso de la diplomacia para la paz, y de algunas políticas en el plano doméstico. Lo primero pudo verse en el discurso del nuevo presidente ante la Asamblea de las Naciones Unidas cuando condicionó la paz a la derrota del narcotráfico, y donde también señaló que la implementación de los acuerdos tenía que afrontar obstáculos como la frágil y compleja arquitectura institucional y la insuficiencia de recursos económicos, por lo que pidió apoyo a la comunidad internacional (Portafolio, 2018).

En este orden de ideas queda abierta la posibilidad de que nuevos recursos obtenidos para la paz, específicamente provenientes de los Estados Unidos, se usen en una nueva etapa de la lucha

antidrogas en territorio colombiano. En el plano doméstico el nuevo enfoque se materializó en el anuncio sobre la reanudación de las fumigaciones con glifosato, la erradicación forzosa y con el decreto que le entregó a la policía facultades para incautar la dosis mínima de narcóticos, en contravía de una sentencia de la Corte Constitucional de 1994 que la había permitido (El Tiempo, 2018 b)

Tal retorno de Colombia a la posición del *respite polum* (que se podría traducir como “mirar hacia el norte”) en materia de lucha antidrogas, puede explicarse por el carácter conservador del partido Centro Democrático que llevó a Duque al poder ;por el rechazo a la tesis del gobierno de Santos de la conexidad entre el delito de rebelión y el narcotráfico; por la relación entre este fenómeno y la proliferación de los Grupos Armados Organizados que entraron a disputar los territorios; pero también por motivos de seguridad nacional que llevan al país a intentar un equilibrio de poder frente a Venezuela en caso de un conflicto, por medio de un acercamiento a los Estados Unidos. Un claro mensaje en este sentido envió el gobierno norteamericano cuando a raíz de un movimiento de tropas de Venezuela a la frontera, a finales de septiembre, suVicepresidente Mike Pence escribió en su cuenta de Twitter: “Déjenme ser claro, Estados Unidos estará siempre al lado de sus aliados. El

Informes de verificación de la
implementación del Acuerdo Final
de Paz en Colombia para los
Verificadores Internacionales

✓ VERIFICACIÓN
ACUERDO DE PAZ
SECRETARÍA TÉCNICA

 **CERAC**
CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS

 **cinep**

 programa
por la paz

régimen de Maduro haría bien en no poner a prueba la determinación del Presidente Trump o del pueblo estadounidense” (El Tiempo, 2018 c)

Cambios, continuidades y retos

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que el gobierno de Iván Duque mantiene el gobierno anterior la apuesta por integrarse a la región a través de escenarios como el Grupo de Lima y la OEA, y privilegia la relación con los Estados Unidos que es el financiador del sistema interamericano. En la OEA Duque no solo ha buscado liderar una solución a la doble crisis de la democracia y de la migración venezolana, sino que también planteó la creación de una Comisión transnacional y hemisférica para atacar los casos de corrupción, en consonancia con su discurso sobre la legalidad.

En términos de integración Duque ha mostrado su preferencia por esquemas de integración comercial de corte liberal como la Alianza del Pacífico frente a foros político-ideológicos que algunos llamaron posneoliberales, como la Unasur; por esta razón es previsible que se aleje también de la Celac. Así mismo, el Presidente electo ha manifestado su interés por fortalecer las relaciones con la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, China, Japón y Corea; sobre varios temas aún no se ha pronunciado, como son la participación de Colombia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La apuesta de Colombia por el sistema interamericano liderado por los Estados Unidos plantea riesgos, pues el comportamiento de la administración de Donald Trump es incierto y varios

gobiernos de la región han apostado por mantener su autonomía frente a los Estados Unidos; entre ellos Argentina, Ecuador, Bolivia, Perú y, seguramente, México tras la posesión de López Obrador. En ese caso, Colombia corre el riesgo de volver a quedar aislada de sus vecinos como lo estaba antes de la presidencia de Juan Manuel Santos.

*Martha Lucía Márquez Restrepo, Ph.D.

Autora invitada. Doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana (Grado Magna Cum Laude) y profesora asociada de la misma Universidad. Actualmente dirige el Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar de esa Universidad. Se ha desempeñado como directora del Departamento de Relaciones Internacionales y de las Maestrías en Relaciones Internacionales y en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas de la PUJ.

Referencias

- Ávila Martínez, Ariel, y otros. (2017) *El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de los mercados ilegales*. Cesó, Uniandes, Flasco.
- Cancillería. República de Colombia. (2018) *Declaración del Canciller Carlos Holmes Trujillo*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/video/declaracion-canciller-carlos-holmes-trujillo>
- Cepeda, Carolina. (2018). América Latina, política antidrogas: oportunidad de cambio en la Administración Trump. En Pastrana Buelvas Eduardo y Hubert Gering (Ed.), (pp. 133-152). Editorial Javeriana.
- Discurso de posesión de Iván Duque como presidente de Colombia (2018). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ER-4ZkGfSLrQ>
- Gómez, Sergio. (2018 a). Iván Duque, con puertas abiertas en Washington. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/ivan-duque-con-puertas-abiertas-en-washington-237960>
- Sección de política. (2018 b) Habría fumigación con glifosato, pero cumpliendo protocolos de Corte. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-dice-que-esta-dispuesto-a-fumigar-con-glifosato-cultivos-ilicitos-267604>
- Sandoval, Claudia, y sección política. (2018

- c). Pence advierte a Maduro por traslado de tropas a frontera con Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/advertencias-de-estados-unidos-al-presidente-nicolas-maduro-273074>
- Márquez Restrepo, Martha Lucía. (2016). Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y coexistencia de cara al posacuerdo. En Pastrana, Eduardo y Hubert Gehring. (Ed.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. (pp. 539-566). Pontificia Universidad Javeriana. Konrad Adenauer Stiftung.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Colombia y Venezuela. Más que 2.200 kilómetros de frontera. Especial de 3 años*.
- Semana (2018) Jugando con candela. *Revista Semana*. Edición 1899 del 23 al 30 de septiembre. p. 22-25.
- Pastrana, Eduardo y Vera, Diego. (2016). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En Pastrana, Eduardo y Gehring, Hubert. (Ed.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. (pp. 61-90). Pontificia Universidad Javeriana. Konrad Adenauer Stiftung.
- Portafolio. (2018). Este es el primer discurso de Iván Duque en las Naciones Unidas. *Portafolio*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/este-es-el-primer-discurso-del-ivan-duque-en-las-naciones-unidas-521588>

Notas

1. Cancillería. República de Colombia (2017) “Comunicado conjunto de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay” 17/04/2017
2. Cancillería. República de Colombia (2017) “Comunicado sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela”. 04/05/2017
3. Cancillería. República de Colombia (2017) “Comunicado de prensa sobre la destitución de la Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega” 5/08/2017
4. De los 935.593 migrantes venezolanos en Colombia que reportó Migración Colombia hasta el 30 de agosto de 2018, el 9 % ingresaron en 2016, 69 % el 2017 y el 20 % en lo corrido de 2018.
5. Colombia tiene armamento para afrontar un conflicto interno, entre ellos helicópteros artillados, tanques y batones contraguerrilla, pero no tiene aviación ni fuerza naval para hacerle frente a un conflicto externo. En cambio, Venezuela inició la renovación de sus fuerzas armadas desde la llegada de Chávez, abastecida por Rusia y China, sobre la base de la hipótesis de un conflicto externo.



Cien días⁹⁴

VISTOS POR CINEP/PPP

Cien días es la revista trimestral del CINEP/Programa por la Paz en donde se analiza la coyuntura nacional desde la situación de derechos humanos los movimientos sociales y otros temas abordados por la investigación social.

Consúltela GRATIS en
www.cinep.org.co